COL·LECCIÓ OBRES DIGITALS

J. Ignacio Criado
y Francisco Rojas Martín (eds.)

15

Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto

Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública de Catalunya

Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto.

J. Ignacio Criado Grande, Francisco Rojas Martín, Sor Arteaga Juárez, Albert Padró-Solanet, Joan Balcells, Ivan Serrano Balaguer, Javier Estebaranz González, Mentxu Ramilo Araujo, Mercedes Díaz García, Juan Manuel Roa, Jesús Palomar i Baget

Barcelona, 2013

www.eapc.cat
eapc.cat/xarxes_socials



Citación recomendada: Criado, J. Ignacio y Rojas-Martín, Francisco (eds) (2013). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas.* Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Título:

Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto.

Autores:

J. Ignacio Criado Grande, Francisco Rojas Martín, Sor Arteaga Juárez, Albert Padró-Solanet, Joan Balcells, Ivan Serrano Balaguer, Javier Estebaranz González, Mentxu Ramilo Araujo, Mercedes Díaz García, Juan Manuel Roa, Jesús Palomar i Baget, Ignasi Genovès i Avellana, i Montserrat de Vehí i Torra

Primera edición: diciembre de 2013
Coordinación de autores: J. Ignacio Criado Grande, Francisco Rojas Martín
Diseño y maquetación: Ruben Garcia Cebollero @rugaceb
Corrección lingüística: Josep Luis Sáez Sánchez jluissaez@yahoo.es

Depósito legal B. 29156-2013
ISBN-10 84-695-9397-8
ISBN-13 978-84-695-9397-4
DOI 10.2436/10.8030.05.1

Índice

Resumen de la obra

Las administraciones públicas españolas y latinoamericanas han sufrido profundas transformaciones durante las últimas dos décadas. Entre las dimensiones de innovación administrativa más recientes se encuentra la incorporación de herramientas de la nueva gestión pública, así como ideas de la gobernanza en red. Por ello, las redes sociales atraen cada vez más la atención de las administraciones públicas como fuente de innovación y mejora interna, así como ámbito de profundización en la relación con la ciudadanía. Todo ello abre las puertas a una transformación de calado en el sector público.

Las redes sociales se han incorporado a nuestra vida cotidiana de una manera rápida y progresiva a lo largo de la última década, constituyendo un fenómeno social, político, económico y tecnológico que está modificando la forma en la que nos relacionamos. En diferentes contextos, estas tecnologías sociales han alcanzado un nivel de difusión masivo entre los usuarios de Internet, lo que se traduce en una masa crítica de millones de usuarios. En este contexto, los responsables públicos están identificando en las redes sociales una herramienta que les puede ayudar a mejorar su relación con la ciudadanía, así como innovar en sus procesos de gobierno y, por ello, están apostando de una manera generalizada por su uso y difusión.

Este libro realiza una aproximación al uso de las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. En particular, la exploración de las implicaciones de este fenómeno en el sector público se realiza desde una vertiente tanto académica como práctica, tanto teórica como empírica, así como desde la pluralidad metodológica y conceptual, dando también a conocer las principales estrategias y políticas públicas para su desarrollo, e identificando algunas de las mejores prácticas en curso.

Prefaci/Prefacio, de Montserrat de Vehí i Torra, directora de la Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Prefaci

L'evolució tecnològica, és un fet, és constant. Un dels canvis més importants i transcendents va ser la irrupció d'Internet, que ha fet variar molts hàbits de la nostra vida i ha acabat sent pràcticament imprescindible en el dia a dia.

Fa vint anys era difícil preveure que Internet acabaria sent tant important com per haver de portar un dispositiu mòbil a la butxaca i estar connectats les 24 hores del dia, però ha estat així, aquesta és la realitat i l'Administració no es pot quedar al marge d'aquesta evolució.

L'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha estat sempre una institució innovadora, i sensible als canvis de la societat a la que serveix. En aquest sentit, dins dels àmbits de la recerca i la formació en el sector públic publiquem aquest conjunt d'articles que tenen com a nexe comú la innovació, la comunicació i les xarxes socials a les administracions públiques.

Aquesta obra analitza, per tant, els canvis que les xarxes socials han provocat a les administracions públiques. Com han canviat els tràmits administratius, els hàbits, les comunicacions i, en definitiva, la nostra forma de treballar. No podem obviar que les xarxes socials canvien constantment i, per tant, la seva relació amb l'Administració també es transforma ràpidament la qual cosa obliga als treballadors públics a estar en reciclatge permanent.

Prefacio

La evolución tecnológica es un hecho, una constante. Uno de los cambios más importantes y trascedentes fue la irrupción de Internet, que ha hecho cambiar muchos hábitos de nuestra vida y ha acabado siendo prácticamente imprescindible en el día a día.

Hace veinte años era difícil prever que Internet acabaría siendo tan importante como para tener que llevar un dispositivo móvil en el bolsillo y estar conectados las 24 horas del día, pero ha sido así, esta es la realidad y la Administración no se puede quedar al margen de esta evolución.

La Escuela de Administración Pública de Cataluña ha sido siempre una institución innovadora, y sensible a los cambios de la sociedad a la que sirve. En este sentido, dentro de los ámbitos de la investigación y la formación en el sector público publicamos este conjunto de artículos que tienen como nexo común la innovación, la comunicación y las redes sociales en las administraciones públicas.

Esta obra analiza, por tanto, los cambios que las redes sociales han provocado en las administraciones públicas. Cómo han cambiado los trámites administrativos, los hábitos, las comunicaciones y, en definitiva, nuestra forma de trabajar. No podemos obviar que las redes sociales cambian constantemente y, por tanto, su relación con la Administración también se transforma rápidamente, lo que obliga a los trabajadores públicos a estar en reciclaje permanente.

El llibre que ara podeu llegir disposa d'uns fonaments teòrics i un marc d'aplicació pràctica que esperem condueixi a nous escenaris de millora, innovació i excel·lència en el servei públic.

El llibre s'adreça tant al personal de les diferents administracions públiques, com a la ciutadania que vulgui conèixer els esforços i els avanços en l'ús de les xarxes socials per part de les administracions públiques, entre les quals l'Escola ha volgut formar part de forma activa fent ús de les xarxes socials per millorar com a institució.

Com no pot ser d'altre manera, en una obra com aquesta, i seguint la dinàmica de la nostra política editorial s'ofereix el llibre sota llicència creative commons i en multiformats, agraint la col·laboració tant dels autors com de les institucions que van acollir el IV Congrés GIGAPP, que ha estat l'origen d'aquesta publicació.

El libro que ahora podéis leer dispone de unos fundamentos teóricos y un marco de aplicación práctica que esperamos lleve a nuevos escenarios de mejora, innovación y excelencia en el servicio público.

El libro se dirige tanto al personal de las diferentes administraciones públicas, como a la ciudadanía que quiera conocer los esfuerzos y los avances en el uso de las redes sociales por parte de las administraciones públicas, entre las cuales la Escuela ha querido formar parte de forma activa usando las redes sociales para mejorar como institución.

Como no puede ser de otra manera, en una obra como ésta, y siguiendo la dinámica de nuestra política editorial se ofrece el libro bajo licencia creative commons y en multiformatos, agradeciendo la colaboración tanto de los autores como de las instituciones que acogieron el IV Congreso GIGAPP, que fue el origen de esta publicación.

Pròleg/Prólogo, de Ignasi Genovès i Avellana, director general de Atención Ciudadana y Difusión (Departamento de la Presidencia. Generalitat de Catalunya)

Pròleg

Les xarxes socials són per tot arreu. En els mitjans de comunicació tradicionals (TV, ràdio), en els anuncis, a les revistes... però també als webs, els mòbils, les tauletes. Summament versàtils, la seva facilitat d'ús les converteix en una eina ideal per informar o per comunicar missatges amb qualsevol persona. Aquesta agilitat i facilitat en l'ús –i també la rapidesa amb què es difonen els seus missatges– fan que les xarxes es converteixin en un canal indispensable que cal tenir en compte en l'estratègia general de comunicació de les institucions públiques.

Fins no fa gaire els mitjans de comunicació tradicionals disposaven d'audiències massives, amb pocs missatges comunicatius sobre el que havíem de creure o fer (llegir un llibre, entendre un esdeveniment, veure una pel·lícula...). Però ara, amb les xarxes socials, cada persona o organització té la possibilitat de ser una font d'informació i incidir sobre els altres individus i el conjunt de la societat. En aquest nou escenari, persones i institucions tenen opinió pròpia i així la vehiculen com a tal a través de les xarxes, l'instrument de comunicació que més ha crescut els darrers anys.

Amb les xarxes socials, l'Administració disposa, doncs, d'un canal de comunicació multidireccional amb la ciutadania –incloent-hi les empreses i entitats– sense intermediaris que li permet rebre el feedback instantani de les seves actuacions i propostes. I no es tracta només de més agilitat comunicativa. Actuant a través de les xarxes, els funcionaris que, per exemple, es dediquen a tasques vinculades amb la gestió del coneixement i el disseny de polítiques i serveis públics poden

Prólogo

Las redes sociales están por todas partes. En los medios de comunicación tradicionales (TV, radio), en los anuncios, en las revistas… pero también en las webs, los móviles, las tabletas. Sumamente versátiles, su facilidad de uso las convierte en una herramienta ideal para informarnos o para comunicar mensajes con cualquier persona. Esta agilidad y facilidad en el uso –y también la rapidez con que se difunden sus mensajes– hacen que las redes se conviertan en un canal indispensable a tener en cuenta en la estrategia general de comunicación de las instituciones públicas.

Hasta no hace mucho los medios de comunicación tradicionales disponían de audiencias masivas, con pocos mensajes comunicativos acerca de lo que debíamos creer o hacer (leer un libro, entender un acontecimiento, ver una película...). Pero ahora con las redes sociales cada persona u organización tiene la posibilidad de ser una fuente de información e incidir sobre los demás individuos y el conjunto de la sociedad. En este nuevo escenario, personas e instituciones tienen opinión propia y así la vehiculan como tal a través de las redes, el instrumento de comunicación que más ha crecido en los últimos años.

Con las redes sociales, la Administración dispone, pues, de un canal de comunicación multidireccional con la ciudadanía –con empresas y entidades inclusive– sin intermediarios que le permite recibir el feedback instantáneo de sus actuaciones y propuestas. Y no se trata solo de más agilidad comunicativa. Actuando a través de las redes, los funcionarios que, por ejemplo, se dedican a tareas vinculadas con la

augmentar la seva productivitat, segons la consultora McKinsey & Company.

Si l'Administració vol activar i mantenir una presència reeixida en les xarxes socials, haurà de canviar la seva cultura comunicativa encara captiva d'uns fluxos de comunicació i continguts massa rígids, fixats sovint en publicacions, fullets i altres suports físics estàtics.

Aquesta presència efectiva de l'Administració en les xarxes servirà per conèixer el que demanen els ciutadans i també què opinen de les administracions. Serà crucial per poder reaccionar a temps davant de determinades situacions, fins i tot per a aquelles funcions de comunicació unidireccional més bàsiques (missatges d'emergències, informació sobre determinat producte o servei, propostes per actuar de determinada manera, etc.). I és que bona part de les activitats professionals, culturals, socials, financeres o educatives de la ciutadania tenen lloc a Internet i mitjançant les xarxes socials. ¿Es perdrà, l'Administració, l'oportunitat de procurar que els ciutadans continuïn gaudint dels seus drets fonamentals en aquests àmbits?

Així doncs, en un context en què la ciutadania cada vegada més utilitza la xarxa com a canal de comunicació, es fa necessària la presència de l'Administració en les plataformes socials per atendre les demandes ciutadanes i millorar la resposta.

A més de facilitar la participació i implicació de la ciutadania i altres actors en la governança, les xarxes socials complementen els canals de comunicació bidireccional de l'Administració (atenció telefònica, presencial, per correu electrònic...).

Els mitjans i les xarxes socials apareixen com a canals òptims per:

- Proporcionar respostes immediates a les persones usuàries, però aquí la informació oferta és útil també per a

gestión del conocimiento y con el diseño de políticas y servicios públicos pueden aumentar su productividad, según la consultora McKinsey & Company.

Si la Administración quiere activar y mantener una presencia exitosa en las redes sociales, deberá cambiar su cultura comunicativa aún presa de unos flujos de comunicación y contenidos demasiado rígidos, fijados a menudo en publicaciones, folletos y otros soportes físicos estáticos.

Esta presencia efectiva de la Administración en las redes va a servir para conocer lo que demandan los ciudadanos y también qué opinan de sus administraciones. Será crucial para poder reaccionar a tiempo ante determinadas situaciones, incluso para aquellas funciones de comunicación unidireccional más básicas (mensajes de emergencias, información sobre determinado producto o servicio, propuestas para actuar de determinado modo, etc.). Y es que buena parte de las actividades profesionales, culturales, sociales, financieras o educativas de la ciudadanía tienen lugar en Internet y mediante las redes sociales. ¿Va a perder, la Administración, la oportunidad de procurar que los ciudadanos sigan disfrutando de sus derechos fundamentales en estos ámbitos?

Así pues, en un contexto en el que la ciudadanía utiliza cada vez más la red como canal de comunicación, se hace necesaria la presencia de la Administración en las plataformas sociales para atender las demandas ciudadanas y mejorar la respuesta.

Además de facilitar la participación e implicación de la ciudadanía y otros actores en la gobernanza, las redes sociales complementan los canales de comunicación bidireccional de la Administración (atención telefónica, presencial, por correo electrónico…).

Los medios y redes sociales aparecen como canales óptimos para:

altres persones en la mateixa situació (es guanya temps i recursos, tal com succeeix en el canal web en general). Tot això d'una manera més propera, ja que estem en el context personal de l'usuari.

- Redirigir la gent cap al web corporatiu (o cap a un recurs acordat que tingui tant crèdit com la informació generada pels canals oficials) per ampliar la informació oficial.

- Facilitar la creació de xarxes temàtiques d'usuaris que, al seu torn, produeixen coneixement fonamental i complementari perquè l'organització conegui els interessos i la informació que generen aquestes xarxes i els pugui tenir en compte.

A més d'un canvi de model conceptual, la decisió de participar de la conversa de les xarxes socials i Internet comportarà la definició del model funcional i estratègic: ¿com organitzar la presència de l'Administració en unes plataformes externes per ser coherents amb els objectius estratègics de comunicació de la institució? ¿Com preservar la privacitat i la protecció de dades en aquest mitjà?

Serà imprescindible definir una guia d'usos i estil que fixi el procediment per obrir comptes de correu o crear comptes i perfils de qualsevol departament, servei o marca (i, per extensió, també d'ens amb personalitat jurídica pròpia i empreses públiques en què participa majoritàriament l'Administració) en aquests espais de relació i participació. En el cas de la Generalitat, vam elaborar el juny de 2010 la Guia de xarxes socials de la Generalitat de Catalunya, que és la guia degana de les administracions no solament en l'àmbit estatal sinó fins i tot internacional.

La guia ha d'enumerar les diferents eines de xarxes socials, els diversos usos i els objectius de la presència a cada una, les recomanacions per a una presència adequada i fructífera, així com els criteris d'estil comunicatiu més adequats per a

- Proporcionar respuestas inmediatas a las personas usuarias, pero aquí la información ofrecida es útil también para otras personas en la misma situación (se gana tiempo y recursos, tal como sucede en el canal web en general). Todo esto de una manera más cercana, ya que estamos en el contexto personal del usuario.

- Redirigir a la gente hacia la web corporativa (o hacia un recurso acordado que tenga tanto crédito como la información generada por los canales oficiales) para ampliar la información oficial.

- Facilitar la creación de redes temáticas de usuarios que, a su vez, producen conocimiento fundamental y complementario para que la organización conozca los intereses y la información que generan estas redes y los pueda tener en cuenta.

Además de un cambio de modelo conceptual, la decisión de participar de la conversación de las redes sociales e Internet va a comportar la definición del modelo funcional: ¿cómo organizar la presencia de la Administración en unas plataformas externas para ser coherentes con los objetivos estratégicos de comunicación de la institución? ¿Cómo preservar la privacidad y la protección de datos en este medio?

Va a ser imprescindible definir una guía de usos y estilo que fije el procedimiento para abrir cuentas de correo o crear cuentas y perfiles de cualquier departamento, servicio o marca (y, por extensión, también de entes con personalidad jurídica propia y empresas públicas en las que participa mayoritariamente la Administración) en estos espacios de relación y participación. En el caso de la Generalitat, en junio de 2010 elaboramos la Guía de redes sociales de la Generalitat de Cataluña, que es la guía decana no solo en el ámbito estatal sino incluso internacional.

La guía debe enumerar las diferentes herramientas de redes sociales, los diversos

cada eina.

Finalment, hem de concretar quins valors inspiraran l'acció de l'Administració en les xarxes socials, compartits per tots els professionals:

- Col·laboració (participació en accions ciutadanes): promoure i participar en espais de col·laboració és la clau per crear comunitats que aportin un valor a la xarxa. Participar en accions ciutadanes com si fossin pròpies, a més de fomentar la participació de la resta de la ciutadania.

- Obertura i transparència: s'ha de mostrar tal com és l'organització, amb naturalitat i amb voluntat de servei.

- Interdependència (coresponsabilitat): saber qui es representa i cap a qui, com i on ens relacionem. S'han de tenir en compte les normes de *netiqueta* pròpies de cada un dels espais.

- Compartició (coneixement obert): crear les condicions necessàries perquè ciutadania, empreses i altres organitzacions generin riquesa amb les dades i els continguts elaborats per l'Administració.

- Integritat (servei públic): la comunicació i atenció a través de les xarxes socials ha de ser tan eficaç o més del que ho és la presencial. Alhora, ha de ser més eficient i donar més resultats procurant no créixer en recursos.

Les xarxes ens ofereixen, doncs, un escenari excel·lent cap a la millora i la innovació en qualsevol àmbit. Ens ho perdrem?

usos y los objetivos de la presencia en cada una, las recomendaciones para una presencia adecuada y fructífera, así como los criterios de estilo comunicativo más adecuados para cada herramienta.

Finalmente, debemos concretar qué valores van a inspirar la acción de la Administración en las redes sociales, compartidos por todos sus profesionales:

- Colaboración (participación en acciones ciudadanas): promover y participar en espacios de colaboración es la clave para crear comunidades que aportan un valor en la red. Participar en acciones ciudadanas como si fueran propias, además de fomentar la participación del resto de la ciudadanía.

- Apertura y transparencia: la organización se debe mostrar tal y como es, con naturalidad y con voluntad de servicio.

- Interdependencia (corresponsabilidad): saber a quién se representa y hacia quién, cómo y dónde nos relacionamos. Se deben tener en cuenta las normas de *netiqueta* propias de cada uno de los espacios.

- Compartición (conocimiento abierto): crear las condiciones necesarias para que ciudadanía, empresas y otras organizaciones generen riqueza con los datos y contenidos elaborados por la Administración.

- Integridad (servicio público): la comunicación y atención a través de las redes sociales debe ser tan eficaz o más de lo que lo es la presencial. Al mismo tiempo, debe ser más eficiente y dar más resultados procurando no crecer en recursos.

Las redes nos ofrecen, pues, un excelente escenario hacia la mejora y la innovación en cualquier ámbito. ¿Nos lo vamos a perder?

Presentación, de J. Ignacio Criado Grande y Francisco Rojas Martín

Este libro se adentra en la realidad de las redes sociales en Internet como nuevo espacio de innovación para las administraciones públicas. La rápida difusión de las tecnologías sociales en el sector público hace necesaria la elaboración de un mayor número de análisis y estudios que arrojen luz sobre este fenómeno. Por ello, este libro acomete la tarea de ofrecer una primera aproximación de conjunto sobre este objeto de interés, combinando estudios teóricos y empíricos (si bien todos ellos desde la perspectiva de las ciencias sociales), académicos y prácticos. Así, los potenciales lectores de estas páginas podrán ser tanto académicos a la espera de datos y metodologías de análisis que nutran sus investigaciones futuras, como profesionales de las administraciones públicas que desean disponer de herramientas y marcos de acción para la implantación de sus políticas públicas y estrategias de gestión.

Este libro quiere contribuir al debate aportando trabajos de gran interés sobre un fenómeno tecnológico y social apenas explorado en el ámbito de habla hispana. A lo largo de los siguientes capítulos se presentan estudios entre los que se incluyen: un análisis general introductorio sobre la adopción y uso de las tecnologías sociales en las administraciones públicas, una propuesta teórica para el análisis de las redes sociales digitales en la Administración pública, una reflexión sobre sus implicaciones jurídicas, dos estudios sobre el nivel municipal de gobierno, una aproximación a su uso por parte de las universidades públicas, una aportación al debate sobre su empleo para alcanzar el objetivo del gobierno abierto y una experiencia práctica en el ámbito de la formación de los empleados públicos mediante la utilización intensiva de tecnologías sociales.

La estructura del libro se compone de ocho capítulos que aportan diferentes elementos y perspectivas para comprender el desarrollo de las redes sociales en las administraciones públicas. J. Ignacio Criado y Francisco Rojas Martín realizan un primer capítulo introductorio donde se efectúa un análisis exploratorio sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas en el momento presente, atendiendo a las herramientas sociales más usadas o las estrategias de uso más difundidas. En el segundo capítulo, Francisco Rojas Martín propone un modelo analítico para enmarcar futuras investigaciones en el campo de las redes sociales en la Administración pública. Concretamente, el autor propone un marco para el estudio de los factores que influyen en el éxito de las redes sociales en las administraciones públicas. En el tercer capítulo, Sor Arteaga Juárez realiza un análisis descriptivo de los aspectos legales que deben ser tomados en cuenta por parte de las administraciones públicas en el uso de las redes sociales mediante la identificación de algunos ejemplos de buenas prácticas. Además, su capítulo incluye recomendaciones orientadas a que las administraciones públicas cumplan con la legalidad, garanticen la privacidad y respeten la protección de datos de los ciudadanos. El cuarto capítulo, elaborado por Albert Padró-Solanet, Joan Balcells e Ivan Serrano Balaguer, analiza la adopción y gestión de las cuentas de Twitter de los ayuntamientos catalanes como medio para comprender los complejos incentivos y tensiones que hay detrás del uso heterogéneo de las redes sociales por parte de las administraciones públicas. El quinto capítulo, de Javier Estebaranz González y Mentxu Ramilo Araujo, está enfocado al análisis de la presencia de las instituciones locales vascas en redes sociales, a partir del análisis del nivel de interacción e influencia. El sexto capítulo, elaborado por J. Ignacio Criado y Mercedes Díaz García, analiza las

transformaciones que la adopción de las redes sociales está provocando en las universidades públicas españolas. El estudio se aborda mediante un análisis exploratorio y descriptivo que incluye cincuenta universidades con el objeto de conocer cómo se están adoptando y usando las redes sociales, especialmente Facebook, Twitter y YouTube. El séptimo capítulo, de Juan Manuel Roa, tiene como objeto de estudio encuadrar el importante papel que pueden jugar las redes sociales como elemento esencial del gobierno abierto. En un contexto de mayor demanda de información por parte de los ciudadanos, las redes sociales pueden ser herramientas útiles para avanzar en la participación en las decisiones políticas, una mayor demanda de transparencia en la gestión pública y un aumento de los controles y la rendición de cuentas. El capítulo final, elaborado por Jesús Palomar i Baget, es un estudio de caso en el ámbito de la formación de empleados públicos. Se trata de un estudio descriptivo que nos acerca al diseño, implantación y desarrollo de las redes sociales en la Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC).

En definitiva, no cabe más que invitar a la lectura del presente libro, no sin antes mostrar diversos agradecimientos. Primero, a todos los empleados públicos de todas las administraciones públicas que se dedican, a veces de forma poco conocida, a mejorar los servicios prestados a la ciudadanía. Segundo, al IV Congreso del GIGAPP y al Instituto Nacional de Administración Pública de España, que brindaron el escenario adecuado para que los autores de este libro presentaran ponencias que más tarde fueron reelaboradas de cara a la presente publicación. Tercero, a la Escola d'Administració Pública de Catalunya por ofrecer la oportunidad de publicar esta obra colectiva, y dentro de ella a Rubén por ayudarnos en todo el proceso de edición, así como a Jesús por su respaldo total desde el primer momento a nuestra idea. Agradecemos muy especialmente la disciplina de todos los autores a la hora de entregar en plazo los manuscritos originales, así como el entusiasmo con el que han colaborado en el proyecto. También deseamos reconocer a todas las personas e instituciones que nos están apoyando en la aventura de poner en marcha NovaGob, la red social de la Administración pública, y muy especialmente a nuestro amigo y colega David F. Barrero, en unos momentos difíciles. Finalmente, no podemos dejar de mencionar a nuestras familias, que siempre nos han alentado con su apoyo, cariño y soporte emocional a seguir progresando y colaborando para construir un futuro mejor.

Capítulo 1

Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas,

de J. Ignacio Criado y Francisco Rojas Martín

Resumen:

El uso de las tecnologías de la información y de la comunicación por parte de las administraciones públicas no constituye un fenómeno novedoso. Por el contrario, estas instituciones han adoptado tradicionalmente diversos tipos de tecnologías de cara a mejorar la prestación de los servicios públicos. Lo que diferencia a las tecnologías sociales, como las redes sociales digitales, de otras tecnologías previas es la rápida difusión que han experimentado en un corto periodo de tiempo y la capacidad que ofrecen para mejorar la comunicación entre el sector público y la ciudadanía. En este capítulo introductorio se efectúa un análisis exploratorio sobre la adopción de las redes sociales en las administraciones públicas atendiendo a las herramientas sociales más usadas, a las estrategias de uso más difundidas y deteniéndose en un aspecto clave, las guías de uso, a partir de la experiencia adquirida hasta el momento en esta materia. Además se aportan algunas reflexiones finales acerca de los próximos pasos del uso de las redes sociales dentro del sector público.

Palabras clave:

Redes sociales digitales, administración pública, administración 2.0, tecnologías sociales, estrategias, guía de uso

1 Introducción

Las redes sociales digitales se han adoptado de una manera apreciable dentro de las administraciones públicas durante los últimos años, sin embargo todavía es escaso el conocimiento sistemático sobre el alcance de este fenómeno. Tal y como ha planteado Mergel (2013), siguiendo la definición clásica sobre la difusión de innovaciones (Rogers, 1995), las redes sociales se pueden entender como un tipo de innovación tecnológica, y de comportamiento, que puede llegar a considerarse como disruptiva. La comparación con otros tipos de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) adoptadas en el sector público, tales como los sistemas de correo electrónico, los portales web informativos o los e-servicios transaccionales, lleva a pensar que las tecnologías sociales no se están adoptando de manera generalizada a partir de decisiones de la alta dirección política/pública y con un uso conjunto en grandes áreas de política pública o funcionales. Más bien al contrario, las redes sociales han iniciado su andadura en el ámbito público a través de una experimentación informal, de una manera muy sectorializada, pero con un ritmo de difusión muy elevado. Las siguientes páginas se adentran en esta realidad tratando de ofrecer una visión acabada sobre la difusión de las redes sociales en el sector público, teniendo en cuenta la necesidad creciente de evidencia sobre esta realidad, si bien ya desde la experiencia de diversas investigaciones realizadas por los autores de este capítulo (Criado y Rojas-Martín, 2013; Criado *et al.*, 2013), así como por otros (Bertot *et al.*, 2012a; Bertot *et al.*, 2012b; Chun y Luna-Reyes, 2012; Chun *et al.*, 2010; Sandoval-Almazán *et al.*, 2011; Snead, 2013).

El potencial disruptivo de las redes sociales se encuentra íntimamente ligado a la filosofía 2.0 de la que emanan. Las tecnologías de la web 2.0 incluyen blogs, wikis, conectores de redes sociales (por ej., **Facebook** o **Myspace**), redes de intercambio de fotografías (por ej., **Flickr**, **Instagram**) y vídeo (por ej., **YouTube**), microblogging (por ej., **Twitter**), redes sociales profesionales (por ej., **LinkedIn**, **NovaGob**) entre otros (por ej., *mashup, tagging, widgets*…). Como se ha indicado en otro lugar (Criado, 2012; 2013), las nuevas potencialidades de las tecnologías sociales se derivan de la facilidad para buscar información y recursos de conocimiento, enlazar con otros actores, publicar e intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos, así como marcar y filtrar colaborativamente información para su compartición. A su vez, la concreción del carácter 2.0 de las redes sociales en las administraciones públicas implica tres aspectos: (a) ciudadanos que son potenciales agentes activos en la producción de contenidos web (o prosumidores), (b) la extensión de la idea de la inteligencia colaborativa, es decir, la evidencia de que la innovación pública se encuentra también fuera de los límites formales de la organización, (c) así como la creciente desintermediación de las actividades entre organizaciones e individuos particulares. En definitiva, todo lo anterior refleja un nuevo escenario para la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas dentro del ámbito público.

Las siguientes páginas se dividen de la siguiente manera. En la segunda sección del capítulo se presentan cuáles son las principales tecnologías sociales que se están utilizando dentro de las administraciones públicas. En la tercera sección se detallan las estrategias de uso de las redes sociales que se han detectado en las organizaciones públicas a partir de la evidencia práctica disponible. Después se caracterizan los aspectos clave en la gestión de las tecnologías sociales en las administraciones públicas a partir de las principales guías de uso existentes. Finalmente, se ofrecen unas reflexiones finales acerca de los próximos pasos relacionados con las redes sociales en las administraciones públicas. El capítulo se completa con un apartado de referencias

bibliográficas donde se mencionan algunas de las publicaciones académicas más destacadas sobre esta materia.

2 Principales tecnologías sociales en el sector público

En la adopción de las redes sociales digitales se debe tener en cuenta que existe un amplio y cambiante abanico de tecnologías sociales con características y enfoques heterogéneos. En este sentido, los estudios recientes vienen a identificar los tipos de plataformas que están siendo utilizadas bajo la rúbrica *digital social media* o redes sociales digitales. Aquí se pueden mencionar los blogs o los wikis; las redes sociales digitales orientadas al *broadcasting* (**YouTube**), a las relaciones sociales (**Facebook**), las relaciones profesionales (**NovaGob**), etc.; finalmente, teniendo en cuenta su carácter híbrido y la difusión alcanzada en el sector público, se debe incorporar de una manera singularizada en este recuento a Twitter como plataforma de microblogging. Todas ellas componen una parte cada vez más importante del panorama administrativo en Internet.

Blogs. El blog es un sitio web periódicamente actualizado que recopila cronológicamente textos o artículos, de uno o varios autores, donde el más reciente aparece en primer lugar. Desde una perspectiva práctica, a la manera de las páginas web convencionales, los blogs se alojan en servidores, se ven a través de navegadores y se acceden mediante direcciones URL (Criado y Martínez-Fuentes, 2011; Criado y García, 2012). Los blogs se actualizan de manera periódica, de forma que los *posts* o entradas del autor se acompañan de la fecha y hora de publicación y se presentan cronológicamente, siendo el más reciente el primero en visualizarse. Su control editorial depende exclusivamente de la voluntad del autor. Su mantenimiento corre a cuenta de herramientas gratuitas que permiten, sin necesidad de elevados conocimientos técnicos, administrar, coordinar, borrar o reescribir los artículos, moderar los comentarios de los lectores, etc.

Teniendo en cuenta lo anterior, las administraciones públicas están usando intensamente los blogs. A modo de ejemplo, el Gobierno de Estados Unidos está desarrollando diferentes blogs en distintas áreas de actividad (ver http://www.usa.gov/Topics/Reference-Shelf/News/blog.shtml). De forma concreta, existe un blog general de la Administración estadounidense en el que empleados públicos del Gobierno federal incorporan entradas en las que desarrollan informaciones sobre diferentes aspectos de interés para la ciudadanía, utilizando para ello un lenguaje sencillo, concreto y lejos de la terminología legal habitual en las relaciones con las organizaciones públicas.

En el caso español, estas herramientas también están siendo utilizadas de manera cada vez más intensa. Aquí resulta interesante identificar la experiencia de diferentes empleados públicos que han desarrollado blogs de manera individual, en la mayoría de los casos, al margen de la voluntad de las administraciones públicas para las que se desempeñan. A modo de ejemplo, el blog *Administraciones en red* (http://eadmin.blogspot.com/) nació en octubre de 2005 de la mano de Alberto Ortiz de Zárate e Iñaki Ortiz, dos empleados públicos del Gobierno vasco que trabajaban entonces en el Área de Modernización de la Administración. Su fin consistía en intercambiar ideas, experiencias y conocimiento en torno a la mejora del funcionamiento de las administraciones públicas y el trabajo en red. El blog se convirtió en una referencia para los empleados públicos, así como para otras personas interesadas en la modernización, de forma que sus textos y reflexiones sobre la mejora de las administraciones públicas han ido facilitando que se puedan ir construyendo colaborativamente nuevas ideas,

enfoques y ecuaciones para facilitar a las instituciones públicas ser más innovadoras y trabajar en red.

Wikis. Un wiki es una aplicación web que permite editar colaborativamente y de una manera sencilla páginas web, de forma que varias personas sin conocimientos técnicos puedan cooperar en la elaboración de un mismo texto dentro de un espacio web. Cuando alguien edita una página wiki, sus cambios aparecen inmediatamente en la web, sin pasar por ningún tipo de revisión previa. Desde el punto de vista funcional, un wiki puede tomar la metáfora de una enciclopedia o un manual. La utilización de un wiki cobra sentido en el momento en el que un grupo de personas requiere trabajar sobre un mismo documento. Las aplicaciones de un wiki suponen la creación de documentación para un software, la elaboración de una enciclopedia completa, hasta que un grupo de estudiantes desarrollen conjuntamente sus apuntes y casos sobre una asignatura.

Los wikis son esencialmente una herramienta y una filosofía de trabajo que puede ser incorporada a múltiples sectores distintos de políticas públicas. Las áreas en las que las administraciones públicas pueden utilizar estas plataformas pueden ir desde la salud, como es el caso de Fluwiki (http://www.newfluwiki2.com/), un wiki que recopila información sobre la gripe aviar; pasando por otros casos como la gestión de aguas y la compartición de recursos dentro de ese ámbito, como demuestra el *Watershed Central Wiki* (http://water.epa.gov/type/watersheds/datait/watershedcentral/index.cfm), u otros como *BetterBuy Wiki* (https://betterbuy.fas.gsa.gov/index.php/Main_Page), un wiki orientado a contrastar cómo se pueden usar la colaboración y las redes sociales para efectuar los procesos de compras públicas más efectivos y eficientes dentro del Gobierno federal estadounidense.

El concepto colaborativo que se encuentra detrás de los wikis debería impregnar la utilización del conjunto de redes sociales digitales, si bien esto es algo que se encuentra todavía en construcción. Mergel (2012a) ha apuntado el potencial de los wikis de las administraciones públicas en torno a varios aspectos, no solo como herramientas para generar entornos de creación abierta de contenidos, sino también como sistemas de gestión del conocimiento dentro de intranets corporativas. En ese sentido, la capacidad de los wikis también está ligada a la integración con otro tipo de herramientas colaborativas y redes sociales que facilitan que los contenidos creados colectivamente se puedan actualizar de una manera rápida, así como subsanar de una forma precisa.

Redes orientadas al *broadcasting* o las relaciones profesionales. Esta categoría engloba diferentes plataformas digitales que se están difundiendo de una forma creciente y rápida en el seno de las administraciones públicas. Dentro de este grupo destacan, en primer lugar, aquellas orientadas al *broadcasting*, que pueden utilizarse por las administraciones públicas para distribuir documentos (DocStoc, GoogleDocs, etc.), presentaciones (SlideShare), fotografías (Flickr, Instagram, etc.) o vídeos (YouTube), o bien pueden ser utilizadas por los ciudadanos para integrar sus propias aportaciones o conocimiento dentro de una plataforma facilitada por una entidad pública. En este tipo de plataformas no solo se permite la publicación, sino que los usuarios pueden incluir sus valoraciones y opiniones, así como etiquetar los contenidos, de manera que no solo se facilita su acceso, sino también su discriminación en función de la autoridad o reputación de sus autores dentro de la comunidad de usuarios.

En este grupo, **YouTube** es la plataforma que probablemente ha adquirido una mayor relevancia. YouTube permite el acceso a vídeos de las administraciones públicas, que

los pueden publicar con un coste relativamente pequeño, al mismo tiempo que su acceso se convierte en algo potencialmente global. En este sentido, una experiencia de interés se refiere al canal de la Secretaría de Estado de Cultura (http://www.youtube.com/user/canalmcu), dentro del cual ese organismo dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte oferta una cantidad notable de vídeos relacionados con la promoción de museos, archivos, bibliotecas y arte españoles, o bien el caso de las televisiones públicas, siendo el canal en YouTube de Radio Televisión Española (http://www.youtube.com/user/rtve) uno de los más exitosos en el ámbito hispanohablante. En este caso se puede lograr la difusión de los contenidos de la cadena de un modo mucho más económico, facilitando el acceso a los potenciales televidentes e incrementando su número.

De una manera todavía incipiente, las administraciones públicas también están incorporando las redes sociales digitales en el ámbito de las relaciones profesionales. **LinkedIn** es una de las herramientas más extendidas dentro de las administraciones públicas, así como entre los propios empleados públicos. Por un lado, aquellas administraciones públicas que cuentan con un sistema abierto de gestión de su capital humano pueden usar este tipo de red social de cara a localizar los mejores candidatos para los puestos a cubrir, utilizando para ello unos recursos relativamente limitados y obteniendo, de entrada, una mayor cantidad de información. Al mismo tiempo, los empleados públicos pueden ofrecer sus servicios de una manera más directa y eficaz, permaneciendo en contacto con otros empleados públicos o profesionales a través de los grupos creados para promover el conocimiento sobre áreas específicas de actividad.

Facebook. Las redes sociales digitales orientadas a las relaciones personales son también otro de los ámbitos explorados por las administraciones públicas. Diversas instituciones han desarrollado perfiles dentro de esta red social; sin embargo, como ha puesto de manifiesto un estudio reciente sobre los municipios de mayor tamaño en Europa (Bonsón *et al.*, 2012), esta es una de las redes sociales digitales que goza de un menor nivel de difusión. En todo caso, Facebook es una red social que se adentra en la dimensión más personal, de manera que está centrada en ofrecer mensajes con un carácter más próximo a la ciudadanía, así como integrar de una manera muy sencilla diferentes tipos de contenidos dentro de una misma plataforma. En este caso también es importante la posibilidad de que disponen las administraciones públicas para medir el seguimiento de las iniciativas dentro de Facebook, no solo a través de los *me gusta* de los usuarios y de las métricas proporcionadas por la aplicación, sino también mediante las respuestas y comentarios que obtiene cada uno de los contenidos que incorpora la organización.

Los usos de Facebook por parte de las administraciones públicas están claramente orientados hacia la proyección de una imagen comunicativa, más que a la generación de una red de participación y colaboración. No es casualidad que aquellas administraciones públicas con un mayor número de seguidores o el tipo de contenidos más presente en Facebook se encuentren relacionados con áreas de políticas públicas como la turística. Mediante *SeeSpain* (http://www.facebook.com/SeeSpain) se realiza una labor de difusión de los potenciales destinos turísticos del país. En este caso, una de las funcionalidades más relevantes es la petición que se realiza a los visitantes de otros países para que suban sus contenidos a la plataforma, a fin de que expliquen su experiencia en España de una manera personalizada, incrementando con ello el carácter participativo de este medio.

Twitter. Probablemente, Twitter sea la red social digital con un nivel de difusión más alto dentro de las administraciones públicas, al menos, en el momento de escribirse el presente trabajo. Twitter es una plataforma de microblogging que permite a sus usuarios escribir entradas de menos de 140 caracteres. Se trata de una red social digital híbrida que se utiliza tanto para desarrollar una dimensión personal, como para consolidar una vertiente de carácter más profesional. Esta red social permite enviar mensajes instantáneos a la ciudadanía de cara a anunciar eventos, aprovechar el potencial de viralidad de los mensajes emitidos, así como recibir una retroalimentación casi inmediata acerca de las propuestas, mensajes, promesas o anuncios realizados. Además, Twitter permite monitorizar no solo a quién se sigue, sino también a los seguidores, así como analizar dicha información para conocer las redes de actores con los que se tiene relación a través de este medio, junto con otro tipo de aplicaciones algo más complejas en relación con las conversaciones y los retuits a mensajes emitidos, además de otros aspectos de interés para los gestores públicos.

Tal y como está sucediendo en otros ámbitos políticos (campañas electorales, parlamentos, partidos políticos, etc.), Twitter se está difundiendo de una manera muy rápida dentro de las administraciones públicas, en diferentes sectores de políticas públicas y atendiendo a finalidades variadas. Ya se ha mencionado el caso de éxito de la Policía Nacional (@policia), que es la segunda organización policial del mundo con mayor número de seguidores dentro de esta red social digital. De hecho, este caso es paradigmático de la difusión de esta plataforma dentro del ámbito de la seguridad y el sector de las emergencias públicas, entornos donde su valor añadido es elevado al facilitar la emisión instantánea de mensajes de una manera directa a un volumen relativamente elevado de usuarios. Diversos cuerpos policiales españoles, así como los servicios de emergencias regionales y locales, están desarrollando con cierto éxito este tipo de herramienta, logrando al mismo tiempo un nivel de seguimiento entre la ciudadanía muy apreciable.

NovaGob. Recientemente, se ha puesto en marcha una red social especializada orientada a los profesionales del sector público iberoamericano. NovaGob empezó a operar de manera abierta en octubre 2013, suponiendo una oportunidad para innovar el sector público mediante el trabajo colaborativo de sus profesionales en el ámbito de habla hispana (http://www.novagob.org). En este caso, nos encontramos con una red social profesional vertical que está orientada a ser una comunidad de referencia de la Administración pública (Rojas-Martín *et al.*, 2013). NovaGob reúne grupos de trabajo, debates, blogs y documentos de áreas tan heterogéneas dentro del sector público como las tecnologías de la información y de la comunicación, el gobierno abierto, la calidad e innovación, los recursos humanos, la salud, la educación, la participación, la contratación pública, la formación o el área jurídica.

NovaGob se ha diseñado para proporcionar un punto de encuentro informal a los empleados públicos de todos los niveles de gobierno (local/municipal, regional/estatal, nacional/federal e, incluso, organizaciones multilaterales) en los países de la región iberoamericana, incluyendo también a académicos, prestadores de servicios y consultores, estudiantes y otros interesados en la mejora de la gestión pública. El resultado es un espacio colaborativo que facilita la generación libre de conocimiento y debates, así como la creación de redes de contactos entre actores que de otro modo no tendrían la oportunidad de interaccionar entre ellos. La difusión de NovaGob se ha producido a través del boca a oreja, así como mediante la cobertura creciente de publicaciones especializadas en gestión pública y tecnología, contenidos en Twitter y

entradas en blogs de referencia. El éxito de esta red social se fundamenta en una filosofía abierta y colaborativa que se despliega mediante software de fuentes abiertas (usando la plataforma Elgg) y con unos contenidos bajo licencia *creative commons*. El hecho de no depender orgánicamente de ninguna institución pública facilita la autonomía de la red social, así como el intercambio informal y libre de información y conocimiento.

3 Estrategias de uso de las redes sociales en las administraciones públicas

Teniendo en cuenta la diversidad de tecnologías sociales existentes, hay que señalar que las administraciones públicas están desarrollando estrategias de uso diferenciadas de los medios sociales. En particular, Mergel (2013) y Mergel y Bretschneider (2013) diferencian tres tipos de estrategias: *push, pull* y *networking*. A ellas se acompaña una categoría todavía escasamente desarrollada que está ligada a la prestación de servicios electrónicos a través de las redes sociales (*transaction and e-services*). Cada una de las estrategias mencionadas se relaciona con algunas características concretas que permiten diferenciar su presencia dentro de los medios sociales. Obviamente, las tipologías basadas en modelos evolutivos, tal y como las desarrolladas para caracterizar la evolución del gobierno electrónico, no logran capturar todo el fenómeno en su conjunto, pero sí facilitan una posible aproximación a los ejes más relevantes. A continuación se describen los tipos ideales planteados de una manera algo más detallada.

Estrategia *push*. En el primer caso, se destaca la visión comunicativa y unidireccional de la utilización de las redes sociales en las administraciones públicas, en forma de extensión de los portales web. De una manera más táctica, la razón esencial para usar los medios sociales consiste aquí en lograr la representación de la agencia o departamento correspondiente en todos los canales posibles. La idea de base es que la extensión del éxito de redes sociales como Facebook y Twitter lleva a pensar a los responsables de comunicación de las organizaciones públicas que es necesario estar presente en ellas para acercarse donde se encuentra la ciudadanía. En este sentido, cada vez más gobiernos y administraciones públicas disponen de cuentas en las principales redes sociales, abren blogs o desarrollan sistemas RSS. Esta lógica de representación implica la consolidación de una estrategia *push*, en la que no se invierten recursos adicionales para diseñar contenidos de manera específica para las redes sociales. Los responsables de comunicación en estas organizaciones no suelen tener todavía confianza en este tipo de canales e, incluso, en algunos casos son poco proclives a abrirse a la interacción con otros actores del entorno. De hecho, se suele seguir el modelo de mensajes de prensa, desde una perspectiva centralizada, lo que deja poco espacio para la innovación y la creación de valor público.

Estrategia *pull*. En el segundo caso, ya se plantea la existencia de una estrategia que involucra a la audiencia a través del desarrollo de algún tipo de interacción, lo que se puede traducir en algunos comentarios en Facebook o bien algunos retuits en Twitter. En este caso, la estrategia de presencia en los medios sociales se orienta a potenciar el compromiso, dado que las páginas web tradicionales no logran alcanzar esta dimensión. A través de esta estrategia se reconoce la necesidad de relacionarse con la ciudadanía desde una perspectiva más conversacional e interactiva. La experimentación de este tipo de mecanismos es todavía muy reducida en el sector público, puesto que implica romper con determinadas barreras tradicionales. En algunos casos se ha dado el paso de generar mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden enlazarse de

una manera más participativa con las instituciones públicas. Aquí, la generación de innovación y valor público se residencia en la oportunidad que se ofrece a los ciudadanos para crear, compartir o coproducir contenidos y acciones, que después son replicadas por los portales web de las agencias gubernamentales. En definitiva, se va más allá de una mera representación o generación de contenidos específicos para los medios sociales y se activa la participación y el compromiso ciudadano.

Estrategia *networking*. En este tercer tipo de estrategia, la utilización de las redes sociales goza de un componente altamente interactivo, con una cantidad importante de relación en dos sentidos entre las administraciones públicas y los actores externos con los que se conecta. En este caso, las administraciones públicas se centran no solo en facilitar el desarrollo de conversaciones con los actores del entorno, sino también en promover la generación de redes de interacciones derivadas de la creación de contenidos, la compartición y la coproducción de actividades, facilitando la socialización entre los propios ciudadanos. En este caso la creación de contenidos públicos se orienta a la reutilización, la compartición y la recombinación, y mediante esa vía se produce la generación de innovación y valor público, que en este caso tiene un alto contenido social y directamente atribuible a la ciudadanía. En suma, esta estrategia de presencia en las redes sociales supone la profundización en la interacción con el público mediante el desarrollo de una estrategia en red que incrementa la influencia de las organizaciones a través del papel creciente de los individuos y organizaciones con los que se relaciona.

Adicionalmente, las redes sociales pueden promover la creación de nuevos servicios a la ciudadanía, o lo que es lo mismo, la extensión de los servicios públicos electrónicos a través de las tecnologías sociales. Desde el punto de vista de Mergel (2012b), esta dimensión de las redes sociales raramente se ha ensayado y se encuentra en fase experimental; supone un nivel superior en la implantación de las redes sociales para innovar y crear valor público, en la medida en que se refiere a que las agencias gubernamentales se comprometen a trabajar la retroalimentación de los ciudadanos para producir respuestas en forma de servicios. Desde nuestro punto de vista, esta perspectiva reproduce la misma visión que en el pasado se planteó respecto de los servicios públicos electrónicos mediante portales web, si bien en este caso se centra en que estos puedan disponer de un espacio para la innovación que anteriormente era desconocido. De hecho, los nuevos servicios públicos ligados a las redes sociales deberían contar con el efecto red para encontrar su máxima expresión.

Lo anterior es una aproximación a cómo las administraciones públicas están utilizando las redes sociales digitales en el momento presente. En efecto, las redes sociales digitales ofrecen la oportunidad para generar una nueva agenda de investigación en torno a su uso y difusión dentro de las administraciones públicas. Uno de los aspectos de interés se refiere a su gestión dentro de las mismas. En este sentido, parece que las administraciones públicas todavía no han incorporado esta vertiente entre sus áreas de prioridad. De hecho, se mantiene como una función periférica dentro de los gabinetes o departamentos de comunicación, sin plantearse siquiera en muchos casos una política o estrategia de implantación y desarrollo (Criado y Rojas-Martín, 2013). A pesar de ello, algunas administraciones públicas son pioneras en los procesos de diseño de dinámicas de gestión, tal y como se pasa a considerar a continuación.

4 Aspectos clave en la gestión de las tecnologías sociales

De cara a facilitar la gestión operativa, en los últimos años varias administraciones públicas españolas han desarrollado una guía de uso de las redes sociales. Entre ellas, se ha seleccionado el caso del Gobierno Vasco, cuya primera guía de uso (Gobierno Vasco, 2011) puede ser considerada un referente por su estructura y contenido, pero sobre todo por encuadrarse dentro de uno de los proyectos más avanzados de gobierno electrónico en España. Con esta parte del análisis también se pretende profundizar en un caso paradigmático que pueda servir como un referente para el resto de administraciones públicas. Además, este análisis de caso nos ayudará a comprender algunas tendencias y claves en torno a la normalización de este tipo de herramientas tecnológicas dentro de las administraciones públicas.

El concepto de *guía de uso de las redes sociales digitales* está en constante desarrollo debido a lo novedoso de su cometido dentro de las administraciones públicas. En el ámbito de las comunidades autónomas encontramos una definición realizada por la Generalitat de Cataluña, que sin pretender una definición universal, conceptualiza su propio documento: “La Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Cataluña establece unas pautas comunes para la presencia homogénea de la Generalitat en las redes sociales” y “contiene el procedimiento recomendado para abrir cuentas de correo o crear cuentas y perfiles de cualquier departamento, servicio o marca en estos espacios de relación y participación. Asimismo, enumera las diferentes herramientas de redes sociales, los diversos usos y los objetivos de la presencia en cada una, las recomendaciones para una presencia adecuada y fructífera, así como los criterios de estilo comunicativo más adecuados para cada herramienta” (Generalitat de Cataluña, 2013: 5).

En esta sección se va a analizar el contenido de la *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* para caracterizarla como ejemplo de buena práctica en la gestión de las redes sociales digitales dentro del sector público. La *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* fue presentada en mayo de 2011, lo que la convierte cronológicamente en orden de aparición en la segunda en España, tras la creada por la Generalitat de Cataluña un año antes. En el resto de esta sección se va a seguir el trabajo realizado por Hrdinová *et al.* (2010), en el que se identifican ocho elementos esenciales para poner en marcha una política de redes sociales en la Administración pública: acceso de los empleados públicos, gestión de las cuentas, uso aceptable, comportamiento de los empleados públicos, contenidos, seguridad, aspectos legales y comportamiento de la ciudadanía. En concreto, se pretende identificar en qué medida se han atendido esos ocho aspectos dentro de esta guía de uso y si se puede inferir de ella un primer paso hacia la formulación de una política de redes sociales digitales o tal vez se trata más bien de un documento normalizador de su implantación en las administraciones públicas y un referente informativo para los ciudadanos.

Acceso de los empleados públicos. Esta dimensión tiene que ver con la política de uso de las redes sociales que las administraciones establecen para sus empleados. Al igual que se venía realizando previamente con el acceso al contenido a través de Internet, se puede limitar el acceso a las redes sociales en algunos casos a determinadas unidades o a cierto tipo de perfiles laborales. En el caso de la *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* aparecen claramente establecidas las redes sociales a las que se puede acceder por parte de los trabajadores y se desarrollan sus condiciones de utilización. En el mismo sentido, aunque de una manera más general, se plasman los criterios para el

uso de las cuentas personales en las redes sociales de los empleados públicos.

Este aspecto dentro del caso analizado parece orientado a permitir el uso de las redes sociales a la mayor parte de los empleados públicos de la organización, siempre que respeten unas mínimas reglas de uso corporativas. En líneas generales, desde el punto de vista de la regulación de este criterio, la Guía recoge de una manera efectiva toda la información relevante para gestionar la política de acceso para sus trabajadores.

Gestión de las cuentas. La *gestión de las cuentas* se refiere a los procedimientos para la creación, el mantenimiento y la baja de los perfiles y cuentas en las redes sociales. Observamos que en el caso de estudio aparece claramente establecido el procedimiento para abrir las cuentas: "1) La persona solicitante se pone en contacto con el Servicio Web para comunicarle la iniciativa y detallar los objetivos, personas destinatarias y temática de la misma. 2) Asimismo, cumplimentará y remitirá al Servicio Web el formulario de solicitud. 3) Una vez aceptada la iniciativa, el Servicio Web se pone en contacto con el equipo de Proyectos Comunes en Internet para dar de alta la herramienta. 4) En el plazo de 24/48 horas, el equipo de Proyectos Comunes en Internet envía a quien lo ha solicitado y al Servicio Web los datos de acceso y un breve manual para desarrolladores" (Gobierno Vasco, 2011: 52). Además, se indican los organismos que pueden abrir cuentas y perfiles en las redes sociales, que en el caso del Gobierno Vasco tendrán un carácter muy abierto. Puede poner en marcha las redes sociales cualquier dirección, servicio o marca y, por extensión, también entes con personalidad jurídica propia y empresas públicas en las que participa mayoritariamente el Gobierno.

Sin embargo, en la *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* no aparece desarrollado de manera detallada lo relativo a cómo se realizará el mantenimiento de los perfiles de las redes sociales o cómo se pone en marcha una solicitud estándar de baja. Pese a que en el caso concreto de Twitter se establece que una cuenta que no se actualice durante seis meses se considerará inactiva y puede ser eliminada automáticamente, existe en estos casos una laguna relevante de información que puede generar ineficiencias a la hora de poner en marcha este servicio. En el caso del mantenimiento de los perfiles, puede provocar malas prácticas en la gestión de las cuentas y en el supuesto de ausencia de un procedimiento de bajas puede hacer proliferar el número de cuentas inactivas que produzcan un efecto "ventanilla cerrada" para los ciudadanos que intenten buscar o intercambiar información con la Administración pública.

Uso aceptable. Con este término se trata de conocer la forma en la que los empleados utilizan los recursos públicos ligados a las redes sociales digitales, las restricciones para el uso personal y las consecuencias por incumplir la normativa. En este sentido la *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* establece que "como principio general, desde los perfiles corporativos no se deben emitir opiniones personales y la línea editorial debe coincidir con la del sitio web oficial", además, "no deben publicarse en Internet comentarios despectivos ni ofensivos" y establece las restricciones a la hora de "usar el correo electrónico corporativo para registrar cuentas personales en cualquier página externa al Gobierno Vasco, ya que esta información podría ser mal interpretada o utilizada para fines no deseados" (Gobierno Vasco, 2011: 4).

Al mismo tiempo, no se establecen las consecuencias por incumplir las normas. No se conoce si existen sanciones por no seguir la regulación sobre el *uso aceptable*, ni si existe algún órgano interno que ejerza tal potestad sancionadora. Por tanto, a efectos prácticos se desconocen las consecuencias de un uso inaceptable en las redes

sociales digitales del Gobierno Vasco.

Comportamiento de los empleados públicos. Esta dimensión establece los criterios sobre lo que está bien o está mal en la conducta de los empleados públicos en relación con las redes sociales digitales. Generalmente, se plasma en un código ético de conducta. En el caso de la *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* se establecen las siguientes pautas generales: “a) Se debe evitar la participación en acciones o movimientos que puedan suscitar una degeneración de la reputación del Gobierno Vasco y de los servicios que ofrece. b) Se recomienda actuar de forma transparente y respetando la legislación. c) Si se usan las redes sociales durante la jornada laboral, se recomienda hacer un buen uso y siempre orientado a conseguir una mejora del servicio que se ofrece. d) Quien trabaje en el Gobierno Vasco, con presencia en las redes sociales, puede expresar esta condición libremente. e) Respeto por la propiedad intelectual en el uso de los contenidos” (Gobierno Vasco, 2011: 5). Finalmente, por la singularidad del País Vasco, región que cuenta con el castellano y el euskera como lenguas cooficiales, está especialmente regulada la política lingüística en las redes sociales.

En este caso, como en el anterior apartado, no existe una regulación acerca de las consecuencias para los empleados de mantener un comportamiento fuera de lo establecido en la *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco*. Elaborar una regulación más extensa o detallada podría facilitar de una manera más efectiva conocer cuáles son las buenas conductas que se esperan de los empleados públicos de esta Administración regional.

Contenidos. Esta dimensión establece quién tiene autorización para incorporar contenidos en las redes sociales digitales y quién se asegura de que ese contenido sea el apropiado. Esta dimensión no aparece claramente desarrollada en la *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco*. El documento plantea que quien solicita la puesta en marcha de una cuenta en una red social es quien se hace cargo del contenido como coadministrador, junto a la unidad responsable, así como la Dirección General de Gobierno Abierto y Comunicación en Internet. Sin embargo, no se establecen los criterios de jerarquía o coordinación entre los coadministradores. Tampoco se determina quién asegura que el contenido introducido respeta los principios generales y las normas mínimas señaladas.

Seguridad. La dimensión de seguridad tiene que ver con las medidas que se establecen para garantizar los datos y la infraestructura técnica ligada a las redes sociales digitales. Se trata de fijar criterios sobre quién accede dentro de la Administración a las redes sociales digitales, de qué forma y a qué información. Además, este criterio va dirigido a controlar el tipo de contenido que se introduce, en este caso, evitando contenidos inadecuados o enlaces indeseados. La *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* no incluye referencias a criterios de seguridad a mantener.

Aspectos legales. El uso de las redes sociales digitales en las administraciones públicas plantea como reto que el uso de los empleados públicos se ajuste a la legalidad. Por ello resulta de gran importancia establecer claramente una normativa básica para regular su utilización. La *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* plantea algunas líneas de actuación generales y no sistematizadas como la recomendación de “actuar de forma transparente y respetando la legislación” (Gobierno Vasco, 2011: 5). En el caso concreto de Twitter “se aconseja evitar a los seguidores o seguidoras con un avatar ofensivo (por ejemplo, pornográfico) o que hagan *spam*, a los que bloquearemos para que no

figuren entre las personas seguidoras de nuestro perfil" (Gobierno Vasco, 2011: 24). En el caso de blogs se incluye una referencia a que el contenido debe atender a criterios como "el respeto (uso de un lenguaje no ofensivo) y el tipo de información (respeto de la protección de datos y privacidad de las personas)". En todo caso, la vertiente normativa del uso de las redes sociales digitales en las administraciones públicas se encuentra todavía en una fase emergente.

Comportamiento de la ciudadanía. Esta dimensión está orientada a identificar el tipo de relación que se va a permitir entre la Administración y los ciudadanos en cada una de las redes sociales digitales disponibles. Por su propia esencia, se espera que personas que están fuera de las administraciones públicas interaccionen con ellas a través de las redes sociales digitales. En el caso de la *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* no se establecen referencias exhaustivas sobre la conducta de la ciudadanía, pero sí establece algunos criterios generales que permiten entender su orientación: "Nuestro tono de conversación debe ser siempre cercano y cordial. La comunicación en las diferentes redes sociales en las que el Gobierno está presente siempre se orienta a la ciudadanía. Nuestra presencia no tiene como objetivo cambiar estas opiniones, ni imponer las nuestras, sino tan solo compartir, escuchar y conversar con la ciudadanía en su propio espacio". Lo anterior implica la necesidad de ser más específico sobre qué se entiende por conducta inadecuada de la ciudadanía cuando utiliza las redes sociales digitales de las organizaciones públicas.

En suma, la *Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco* supone un ejemplo de hacia dónde se debería orientar una estrategia o política pública para fomentar el uso de las redes sociales digitales dentro de las administraciones públicas. El análisis realizado permite identificar los elementos básicos a tener en cuenta, sobre todo si atendemos a algunas de las dimensiones expuestas en el documento. Al mismo tiempo, la formulación de una estrategia o política pública en este ámbito requiere una concreción mayor, así como una consideración de más aspectos clave, tales como objetivos, actores, criterios de evaluación o presupuesto.

5 Reflexiones finales

Finalmente, este capítulo se completa con una serie de ideas acerca de los próximos pasos en relación con las redes sociales en las administraciones públicas. De alguna manera, los siguientes párrafos sintetizan algunas de las conclusiones que se han extraído del trabajo realizado por los autores en torno a este tema durante los últimos años. Adicionalmente, esta sección final pretende poner el acento en determinados puntos clave sobre la evolución esperada de las tecnologías sociales en las administraciones públicas, considerando cuáles son los aspectos a tener en cuenta para generar el mayor valor público derivado de su difusión en las administraciones públicas.

Entender que las redes sociales digitales han llegado para quedarse. Ya se ha mencionado que la relativa novedad de las experiencias descritas no permite hacer una evaluación en profundidad de su alcance, pero sí ofrece la oportunidad de plantear algunas ideas sobre el significado que la implantación de las redes sociales digitales pueda tener, y de hecho ya está teniendo en cierta forma, dentro del sector público. De entrada, no son algo pasajero, sino que han venido para quedarse, lo que implica la necesidad de atenderlas adecuadamente en términos estratégicos. En este sentido, las redes sociales digitales todavía tienen un impacto limitado en la vertiente interna

de las administraciones públicas. Sin embargo, las potenciales transformaciones, precisamente, derivarán del entorno y de cómo sean capaces de integrar los insumos externos en el núcleo de sus actividades.

Generar una visión unida a la filosofía 2.0. Junto a lo anterior, no cabe duda de que la nueva filosofía abierta y la web 2.0 están generando una nueva manera de interacción entre la ciudadanía y las administraciones públicas. Las entidades de gobierno se deben acostumbrar a un entorno en que la información y el conocimiento son también creados por las personas fuera de las fronteras de la organización, a través de medios colaborativos. Por tanto, las redes sociales digitales no son meros medios de comunicación, sino que se convierten en mecanismos orientados a la integración de los ciudadanos en las actividades de las instancias públicas, por ejemplo, mediante la coproducción de servicios públicos o la coparticipación en el diseño de las políticas públicas, en línea con términos como *crowdsourcing, collaborative wisdom*, etc. Lo anterior nos adentra en una nueva manera de entender lo público, con una ciudadanía con mayores recursos para dinamizar propuestas e intercambiar con las administraciones públicas, así como con sus directivos y personal. Esto se encuentra íntimamente relacionado con la difusión de una cultura administrativa orientada hacia la apertura y la compartición de responsabilidades con la ciudadanía.

Desarrollar una gestión estratégica e integral de las redes sociales digitales. Así las cosas, a pesar de que las redes sociales plantean un nuevo escenario para el sector público, no está claro que las administraciones sean conscientes todavía de los retos derivados de su implantación. A modo de ejemplo, en el caso español, algunas administraciones como la catalana y la vasca a nivel autonómico han desarrollado documentos donde se establecen algunas pautas de uso y comportamiento dentro de las redes sociales digitales (Generalitat de Cataluña, 2012; Gobierno Vasco, 2011). Sin embargo, quedan lejos de verdaderas políticas integrales que, al menos, deberían adoptar decisiones sobre los siguientes elementos dentro de entornos públicos: cómo se pauta el acceso de los empleados públicos; cómo se desarrolla la gestión de las redes sociales digitales; cuáles son los usos aceptables por parte de los empleados públicos; qué contenidos introducir; qué niveles de seguridad establecer; qué aspectos legales considerar; y, por supuesto, qué comportamientos de los ciudadanos permitir y promocionar.

Potenciar el uso ciudadano de las redes sociales digitales. Por otro lado, no cabe duda de que el fenómeno de las redes sociales digitales en el sector público alcanza a un porcentaje todavía limitado de la población. Como en otros ámbitos relacionados con Internet, las administraciones públicas deben, no solo promover el acceso al mayor número posible de ciudadanos, sino también ser conscientes de que la interacción que pueden llevar a cabo en la actualidad se reduce a tipologías o perfiles específicos. En positivo, este tipo de instrumentos puede facilitar la interacción con grupos sociales que tradicionalmente son reticentes al contacto con las entidades públicas de cualquier país, sobre todo los más jóvenes, pero también otros, como extranjeros no residentes o emigrantes residentes en otros países. En este sentido, una de las potencialidades para la difusión de este tipo de experiencias reside en que su éxito depende de usuarios especialmente activos en Internet y en las redes sociales, capaces de generar una difusión muy rápida de las iniciativas implantadas.

Promover nuevos perfiles profesionales en el sector público. De forma incipiente se están incorporando perfiles profesionales adecuados para el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan las redes sociales digitales. La aparición de los *community*

managers o especialistas en redes sociales digitales es todavía muy escasa en las administraciones públicas y no se ha planteado todavía como un aspecto estratégico dentro de la gestión del capital humano en el sector público. Sin embargo, no habría que confundir este tipo de roles profesionales con simples comunicadores. Este tipo de personal debe gozar de un conocimiento profundo de las actividades y procesos de las administraciones públicas en las que se desempeñan, al mismo tiempo que gestionan las redes de políticas en las que se inscriben sus organizaciones de referencia.

Capacitar a los empleados públicos como potenciales usuarios de redes sociales digitales. Cualquier empleado público es un potencial usuario de redes sociales digitales, tanto en su ámbito profesional, como dentro de una esfera privada. Lo anterior supone un reto para las administraciones públicas, que deben afrontar las nuevas necesidades de capacitación de su personal dentro de esta nueva dimensión. No solo se trata de establecer los usos esperados, sino también de ofrecer herramientas concretas que permitan afrontar con garantías la relación cada vez más directa con la ciudadanía.

Conocer a los ciudadanos que interaccionan con las administraciones públicas. Adicionalmente, es importante conocer algo más sobre las redes de usuarios que interaccionan con las administraciones públicas a través de estos medios. El sentido de las redes sociales digitales está ligado al entorno y cómo las administraciones públicas son capaces de usar la información que procede del exterior. En este sentido, un primer paso consiste en caracterizar a los usuarios de las redes sociales digitales que interaccionan con las administraciones públicas. En otras palabras, hay que desarrollar un monitoreo lo más exhaustivo posible del tipo de usuario que interacciona, teniendo en cuenta que puede tratarse de individuos, asociaciones, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, empresas, etc.

Usar los contenidos de las redes sociales para mejorar las políticas públicas. De la misma forma, se adolece de análisis sobre los contenidos que se van generando en las redes sociales que lideran las administraciones públicas. No solo qué dicen estas, cómo y por qué lo dicen, sino cómo se moldean esos contenidos por la ciudadanía, se convierten también en ámbitos de necesario interés para las organizaciones que conforman el sector público. En este sentido, el aspecto esencial de las redes sociales digitales implica convertirlas en “sensores” de lo que sucede en la sociedad, de manera que la escucha y lectura activa son esenciales para explorar todo el potencial de las redes sociales digitales en las administraciones públicas.

En conclusión, las redes sociales digitales abren una nueva oportunidad a los gobiernos y administraciones públicas para generar innovaciones de calado en la manera de concebir el funcionamiento del sector público, así como su relación con la ciudadanía. El hecho de que las administraciones públicas sean intensivas en datos e información facilita que se conviertan en escenarios naturales en los que llevar a efecto las potencialidades contenidas en las herramientas de la web 2.0. Al mismo tiempo, la propia esencia del sector público ejerce de incentivo para convertir a los ciudadanos en sus auténticos propietarios, más allá de la retórica tradicional, en la medida en que su colaboración y participación son activos altamente valiosos. En otras palabras, solo empezaremos a identificar innovaciones de interés en el ámbito público ligadas a las tecnologías sociales cuando las administraciones perciban que la colaboración y participación de los ciudadanos es esencial de cara a perfeccionar sus políticas y servicios públicos.

Referencias bibliográficas

Bertot, J. C., Jaeger, P. T. & Hansen, D. (2012a). "The impact of polices on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations". Government Information Quarterly, 29(1): 30-40.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T. & Grimes, J. M. (2012b). "Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government". Transforming Government People Process and Policy, 6(1): 78-91.

Bonsón, E., Torres, L., Royo, S. & Flores, F. (2012). "Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities". Government Information Quarterly, 29: 123-132.

Chun, S. A. & Luna-Reyes, L. (2012). "Social Media in Government". Government Information Quarterly, 29(4): 441-445.

Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R. & Hovy, E. (2010). "Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government". Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, 15: 1-9.

Criado, J. I. (2013). "Open government, social media y sector público". En Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción política, ed. Ramón Cotarelo. Valencia: Tirant lo Blanc, pp. 57-78.

Criado, J. I. (2012). "Redes sociales y Open Government. Hacia unas Administraciones locales en red y abiertas. Revista Democracia y Gobierno Local, 18-19. Fundación Democracia y Gobierno Local. Disponible: http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/RDGL_18_19_baja.pdf.

Criado, J. I. y García, R. (2012). "¿Democracia 2.0? Un análisis del potencial deliberativo de la blogosfera pública". Revista de Estudios Políticos, 155, pp. 71-99.

Criado, J. I. & Martínez-Fuentes, G. (2011). "Mayors' usage of blogs in local election campaign: the Spanish case study". International Journal of Electronic Governance, 3(4): 395–413.

Criado, J. I. & Rojas-Martín, F. (2013). "Social Media and Public Administration in Spain. A Comparative Analysis of the Regional Level of Government". En E-Government Success Factors and Measures: Concepts, Theories, Experiences, and Practical Recommendations, ed. R. Gil-García. Hershey: IGI Global, pp. 276-298.

Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R. & Gil-García, R. (2013). "Government Innovation through Social Media". Government Information Quarterly, 30(4): 320-328.

Generalitat de Cataluña (2013). Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Cataluña. Acceso: 17 de noviembre de 2013 a través de: http://www.gencat.cat/web/meugencat/documents/guia_usos_xarxa_es.pdf.

Gobierno Vasco (2011). Guía de usos y estilo del Gobierno Vasco". Acceso: 15 de mayo de 2012 a través de: http://www.irekia.euskadi.net/.

HRDINOVÁ, J., Helbig, N. & Peters, C. S. (2010). Designing Social Media Policy for Government: Eight Essential Elements. Albany: The Research Foundation of State University of New York. Disponible: http://www.ctg.albany.edu/publications.

MERGEL, I. (2013). "Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government". Government Information Quarterly, 30: 123-130.

MERGEL, I. (2012a). Social Media in the Public Sector: A guide to participation, collaboration, and transparency in the networked world. San Francisco: John Wiley & Sons.

MERGEL, I. (2012b). "The social media innovation challenge in the public sector". Information Polity, 17: 281-292.

MERGEL, I. & Bretschneider, S. (2013). "A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government". Public Administration Review, 73(3): 390-400.

ROGERS, E. M. (2005). Adoption of innovation. Nueva York: The Free Press.

ROJAS-MARTÍN, F., Criado, J. I. y F. Barrero, D. (2013). "Nace NovaGob, la red social para innovar la administración pública mediante la colaboración de sus profesionales". Revista BoleTIC, diciembre.

SANDOVAL-ALMAZÁN, R., Gil-García, J. R., Luna-Reyes, L., Luna-Reyes, D., Díaz-Murillo, G. (2011). "The use of Web 2.0 on Mexican State Websites: A Three-Year Assessment". Electronic Government, 9(2): 107-121.

SNEAD, J. T. (2013). Social media use in the U.S. Executive branch. Government Information Quarterly, 30(1): 56-63.

Capítulo 2

Hacia las administraciones públicas 2.0: una propuesta de modelo teórico para el estudio de las redes sociales digitales,

de Francisco Rojas Martín[1]

Resumen:

Las administraciones públicas están incorporando las redes sociales como una tecnología que puede ayudar a mejorar su relación con los ciudadanos. Sin embargo, pese a la generalización en el uso de estas tecnologías sociales, apenas existen estudios sistemáticos que analicen y aporten luz a este fenómeno. Este capítulo trata de cubrir un espacio apenas explorado desde una vertiente teórica en ciencias sociales, proponiendo un modelo analítico que sirva para enmarcar futuras investigaciones en el campo de las redes sociales en la Administración pública. Concretamente, se propone un marco para el estudio de los factores que influyen en el éxito de las redes sociales en las administraciones públicas. Para lograrlo, este trabajo aporta una revisión de la literatura y realiza una adaptación del modelo "Enacting Electronic Government Success" a las especificidades del estudio de las redes sociales.

Palabras clave:

Redes sociales digitales, tecnologías sociales, EEGS, Administración pública 2.0, gobierno electrónico.

[1] Este capítulo se ha elaborado a partir de una ponencia presentada en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 23 y 24 de septiembre 2013.

1 Introducción

Desde su aparición, a mediados de la década de los años noventa, la difusión de las redes sociales digitales se ha producido de una manera muy rápida. Redes sociales que crecían vertiginosamente y que eran objeto de estudio como el caso de SixDegrees han desaparecido o van camino de hacerlo (Boyd & Ellison, 2007), mientras que otras que han surgido recientemente cuentan con centenares de millones de usuarios en todo el mundo. En efecto, estas tecnologías sociales cuentan con un elevado nivel de penetración en las sociedades avanzadas. Se calcula que existen en torno a los 3.000 millones de usuarios de redes sociales en todo el mundo, según el Mapa iRedes 2013 (Estaban y Quirós, 2013). Este importante volumen de masa crítica ha generado la proliferación de nuevas redes sociales que tratan de dar respuesta a las demandas de los usuarios de una manera sectorializada y territorializada.

En España este fenómeno no está pasando desapercibido y según los últimos datos (Comscore, 2013) Facebook contaba con unos 17 millones de usuarios en diciembre de 2012. Tuenti contaba en ese mismo mes con 9,6 millones. Twitter, por su parte, ya alcanzaba los 5,6 millones y finalmente LinkedIn sumaba 2,7 millones. Todo ello se ha tenido cuenta por los responsables de las administraciones públicas en España, que han ido incorporando en sus instituciones estas tecnologías de una manera progresiva.

Las administraciones públicas españolas están utilizando las redes sociales digitales, principalmente Facebook y Twitter, como herramientas para potenciar su relación con los ciudadanos (Criado *et al.*, 2011; Criado y Rojas-Martín, 2013). Concretamente, los responsables públicos confían en que estas herramientas 2.0 puedan incrementar la participación, la transparencia y la colaboración en su relación con los ciudadanos. Sin embargo, recientes estudios demuestran que estos objetivos no siempre se habrían podido alcanzar por parte de las administraciones públicas españolas (Criado y Rojas-Martín, 2013; Bonsón et al., 2012). Las razones de ello podrían estar relacionadas con la ausencia de estrategias adecuadas y la carencia de estudios que ayuden a analizar y comprender este nuevo fenómeno social.

En este contexto de creciente interés por el uso de las redes sociales digitales en el sector público, se hace necesario desarrollar marcos analíticos específicos que permitan encuadrar adecuadamente esta nueva disciplina. Por ello, este trabajo tiene como objetivo realizar una propuesta de modelo conceptual para el análisis de las redes sociales y la Administración pública. Concretamente la pregunta de investigación va encaminada a conocer cuáles son los factores para el éxito de las redes sociales en el sector público. Para ello se va a partir del modelo "*Enacting Electronic Government Success*" (EEGS) propuesto por Gil-García (2012). Este modelo teórico neoinstitucionalista ha sido aplicado previamente al estudio del gobierno electrónico y, según su autor, se inspira en los trabajos de Jane Fountain (2001), en los que se estudiaban las interacciones generadas entre el gobierno y las tecnologías de la información en Estados Unidos.

Este capítulo se encuadra dentro de un proyecto de tesis doctoral sobre las redes sociales digitales en la Administración pública española y tratará de cubrir un espacio apenas explorado desde una vertiente teórica en ciencias sociales. Este estudio pretende ayudar a desarrollar un modelo de análisis que sirva para enmarcar futuras investigaciones en el ámbito de las redes sociales en la Administración pública. Concretamente, a través de una adaptación del EEGS a las redes sociales, tratará de

analizar los resultados de las interacciones entre las administraciones públicas y las tecnologías de la información y la comunicación, mediante el estudio de los factores institucionales, organizativos y medioambientales.

En la siguiente sección se presentará una revisión bibliográfica sobre las redes sociales digitales en las administraciones públicas. En la tercera sección se realiza un repaso al marco teórico "*Enacting Electronic Government Success*". En la cuarta parte del capítulo se presenta una propuesta de marco analítico para la investigación. Posteriormente, se dedica una breve sección de conclusiones sobre la propuesta de marco de análisis, abriendo la puerta a futuras líneas de trabajo relacionadas con las redes sociales en las administraciones públicas en España.

2 Revisión bibliográfica

La rápida difusión de las redes sociales digitales en las administraciones públicas de todo el mundo ha generado un amplio interés desde el ámbito académico. El estudio de este fenómeno es reciente y tiene un carácter multidisciplinario (Boyd & Ellison, 2007). Incluye las áreas de la informática, los negocios, el derecho, la sociología, la ciencia política y la gestión pública, entre otros. Este capítulo tiene un enfoque predominantemente de gestión pública para facilitar la comprensión de esta nueva ola de innovación.

A lo largo de las últimas décadas se han ido incorporando diversas innovaciones tecnológicas en las administraciones públicas. En este sentido, algunos autores como Mergel (2012b) sugieren que la aplicación de las redes sociales en el sector público puede ser considerada como la quinta oleada de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Un estadio de desarrollo que, en el caso de las administraciones públicas, nos situaría en un proceso de transición desde el gobierno electrónico (e-gobierno) al Gobierno 2.0, caracterizado por la adopción, uso y difusión de las redes sociales (Chun *et al.*, 2010).

La literatura se refiere y define las redes sociales digitales de manera muy heterogénea al tratarse de un fenómeno de reciente aparición. En este capítulo vamos a utilizar los conceptos de redes sociales digitales y redes sociales de manera análoga. Para enfocar y clarificar el concepto vamos a repasar algunas de las definiciones más reconocidas. En primer lugar, las redes sociales pueden definirse como "un grupo de aplicaciones basadas en Internet ideológica y tecnológicamente creadas a partir de la web 2.0, y que permite la creación y el intercambio de contenidos generados por los usuarios" (Kaplan y Haenlein, 2010: 61). Otra definición de las redes sociales otorga mayor relevancia a la interacción entre los contactos: "Servicios basados en la web que permiten a los individuos (1) construir un perfil público o semipúblico dentro de un sistema limitado, (2) articular una lista de usuarios con los que compartir contacto y (3) ver y recorrer su lista de contactos y de las hechas por otros dentro del sistema" (Boyd y Ellison, 2007). Finalmente, Chun *et al.* (2010) proponen una definición que refleja la relevancia de los usuarios: "Las tecnologías de la web 2.0 se refieren a un conjunto de redes sociales a través de las cuales los individuos son participantes activos en la creación, organización, edición, combinación, para compartir, comentar y valorar contenido web así como para la creación de una red social mediante la interacción y vinculación entre sí".

El conocimiento de estas diferentes aplicaciones 2.0 es importante para planificar

adecuadamente su implantación en las instituciones públicas. Las redes sociales abarcan diferentes herramientas de la web 2.0, como el microblogging (por ejemplo, Twitter), la distribución de multimedia (por ejemplo, YouTube y Flickr), mundos virtuales (por ejemplo, Second Life), *mashups* y aplicaciones de datos abiertos (por ejemplo, Datos.gob.es), el *crowdsourcing* (por ejemplo, MTurk), herramientas de colaboración (por ejemplo, WikiGovernment), redes sociales generalistas (por ejemplo, Facebook y Tuenti) o profesionales (por ejemplo, LinkedIn, Govloop y NovaGob) y blogs, entre otras herramientas (Boyd y Ellison, 2007; Kaplan & Haenlein, 2010; ONTSI, 2011). Aunque existe una tendencia clara a la utilización de algunas de estas redes sociales por parte de las administraciones públicas, queda mucho trabajo de investigación por hacer para conocer cuáles son las más adecuadas y en qué circunstancias pueden ser utilizadas.

El uso masivo de las redes sociales digitales ofrece una enorme cantidad de datos acerca de los hábitos de los usuarios: “Lo que hace que las redes sociales sean únicas no es que permitan conectar con extraños, sino más bien que habilitan a los usuarios a articular y hacer visibles sus redes sociales” (Boyd & Ellison, 2007: 211). En este sentido, la información extraída de las redes sociales permite comprender mejor la forma en que opera la esfera pública, crear nuevas formas de gobernar y/o mejorar las diferentes formas de participación (Taylor, 2012; Bailey & Singleton, 2010; Bertot et al., 2010, 2012; Bonsón et al., 2012; Criado et al., 2011; Criado y Rojas-Martín, 2012; Dixon, 2010). En otras palabras, ofrecen la oportunidad de conocer los vínculos sociales que se generan entre los ciudadanos, las administraciones públicas y otros actores sociales de una manera desconocida hasta el momento.

Las redes sociales representan un paso adelante en la evolución de la innovación tecnológica en el sector público. Por ello, su introducción podría favorecer la comunicación entre los ciudadanos y las instituciones, ya que permiten a estas últimas poder interactuar por primera vez con los ciudadanos de una manera bidireccional (Mergel, 2012a). Suponen un paso adelante respecto a los medios de comunicación tradicionales, ya que las redes sociales “se basan en el contenido generado por el usuario, lo que se refiere a cualquier contenido que ha sido creado por los usuarios finales o el público en general” (Bertot et al., 2012). En este sentido, hay que señalar que las principales redes sociales, que cuentan en la actualidad con millones de usuarios, como Facebook, Twitter, YouTube o LinkedIn, no existirían sin el contenido generado por sus usuarios (De Saulles, 2011).

Desde la perspectiva de los ciudadanos las redes sociales ofrecen una plataforma para la participación directa en la toma de decisiones. En efecto, permiten la transmisión de la opinión de los ciudadanos de una manera más simple, más rápida y más directa, fomentando la creación de unas instituciones públicas mejor informadas, más innovadoras, más centradas en el ciudadano y, por tanto, más democráticas (Bonsón et al., 2012; Chun *et al.*, 2010). Así pues, las redes sociales pueden mejorar la transparencia administrativa, ya que los ciudadanos colaboran en el proceso de establecimiento de la agenda (Meijer y Thaens, 2010). Dentro del sector público, que incluye a administraciones públicas, empresas públicas y organismos autónomos, esta tecnología también podría “permitir la colaboración distribuida, el intercambio de información y la creación de inteligencia colectiva a gran escala, a todos los niveles, desde el local al federal” (Chun *et al.*, 2010: 5). Durante los últimos años, diferentes instituciones públicas de todo el mundo han realizado interesantes avances en este campo.

Desde la dimensión de los servicios públicos las redes sociales pueden facilitar la

incorporación de los ciudadanos en el proceso de provisión de los mismos. Basadas en la filosofía de la web 2.0, estas tecnologías sociales no solo implican elementos interactivos, sino que también incorporan actitudes de colaboración en línea con el enfoque de muchos-a-muchos (Bertot *et al.*, 2010). Por tanto, facilitan la coproducción de los servicios públicos entre las administraciones públicas y los ciudadanos, no solo porque facilitan la posibilidad de emitir opiniones o realizar sugerencias sino porque, además, mejoran la colaboración de los ciudadanos en la elaboración de nuevos contenidos y servicios que requieren su proactividad (Nam, 2012; Chun y Warner, 2010; King y Brown, 2007). Estas potencialidades pueden verse beneficiadas por el hecho de que el incremento de la participación ciudadana en las políticas públicas se está convirtiendo en un importante elemento para la reputación, la autoridad y el impacto de la acción de los organismos públicos (Heidinger *et al.*, 2010). Por tanto, si por un lado existe una demanda por parte de los ciudadanos y, por el otro, las administraciones públicas disponen de la tecnología adecuada para dar respuesta a esa demanda, podemos comprender que la perspectiva de difusión de las redes sociales en el sector público será cada vez más importante.

Por lo demás, existe en la literatura una corriente más crítica y pesimista en el estudio de las TIC en las administraciones públicas. Por un lado tenemos autores que creen que su utilización como herramientas que permiten la apertura excesiva de la información puede ofrecer sesgos o efectos nocivos. Según estos autores esto puede provocar un alejamiento de los ciudadanos de las instituciones y la generación de una cultura política cínica (Grimmelikhuijsen, 2012). También puede provocar una falta de control y una manipulación de los contenidos que derivaría en comportamientos destructivos (Osimo, 2008). Adicionalmente, la participación generada mediante estas tecnologías puede verse sesgada debido a los bajos niveles de participación, que pueden derivar en una participación restringida a una élite y, por tanto, de baja calidad (Lin, Bagrow y Lazer, 2011; Osimo, 2008).

En otros casos, el efecto que se está produciendo con la introducción de las TIC de manera urgente y sin planificación es un desajuste normativo. La legislación existente es previa a la irrupción de las redes sociales, lo que provoca disfuncionalidades a la hora de desarrollar las potencialidades de estas herramientas (Mergel, 2012a). Por otro lado, algunos autores previenen de poner en marcha proyectos tecnológicos sin constatar su necesidad, principalmente debido al importante volumen de fracasos de los proyectos TIC en el sector público, que vienen acompañados de enormes pérdidas económicas (Lips, 2012; Dunleavy *et al.*, 2006; Gil-García, 2012). Finalmente, Bannister y Connolly (2012: 221) se plantean si no convendría obtener mayor provecho de las tecnologías ya desarrolladas y puestas en marcha pero no explotadas convenientemente, antes de lanzarse de nuevo a la carrera de la innovación tecnológica sin tener evidencias sólidas para poner en marcha nuevos proyectos.

3 Marco teórico

El objetivo de este capítulo consiste en realizar una propuesta de marco analítico para el estudio de las redes sociales en las administraciones públicas. Concretamente la pregunta de investigación que se plantea en este estudio es: ¿cuáles son los factores que influyen en el éxito de las redes sociales en el sector público? Para ello vamos a utilizar como base el modelo de enfoque neoinstitucionalista "*Enacting Electronic Government Success*" (EEGS) planteado por Gil-García (2012). Este enfoque está orientado al estudio del gobierno electrónico y en este trabajo vamos a tratar de adaptarlo a las

peculiaridades de las redes sociales.

Las redes sociales son herramientas tecnológicas que están a disposición de las administraciones públicas principalmente para mejorar su relación con los ciudadanos. Sin embargo, desde el enfoque del EEGS se considera que los efectos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sector público, incluidas las redes sociales, no dependen exclusivamente de la aplicación de estas herramientas tecnológicas, sino que también dependen de arreglos institucionales, de prácticas organizativas y del entorno en el que se desenvuelven. En otras palabras, para comprender los resultados de las TIC en las administraciones públicas se deberán tener en cuenta los factores institucionales, organizativos y ambientales que influyen sobre estas tecnologías (Gil-García, 2012; Gascó, 2012).

Principalmente, este modelo analítico se inspira en el trabajo previo de Fountain (2001), el "*technology enactment framework*". En este trabajo se analizaba la influencia que los arreglos institucionales y las formas organizativas tienen en la selección, el diseño, la implementación y el uso de las tecnologías de la información en la Administración pública de los Estados Unidos. Asimismo, explicaba cómo las tecnologías de la información inicialmente "objetivas" se ven influidas por diversos factores produciendo "*enacted technologies*", que podríamos traducir como "tecnologías representadas". Fountain (2001: 88) señalaba además que el "arraigo de los actores gubernamentales en estructuras institucionales cognitivas, culturales y sociales influye en el diseño, las percepciones y los usos de Internet y de las tecnologías de la información relacionadas". Según Fountain (2001) esta influencia transformaría la tecnología objetiva original, que se vería moldeada por factores institucionales, dando lugar a la denominada tecnología "representada". Por ello, afirmaba, "no es sorprendente que organizaciones similares puedan utilizar los mismos sistemas de información de una manera tan marcadamente diferente" (Fountain, 2001: 89). Al mismo tiempo, y de manera inversa, concluía Fountain (2001), las tecnologías adoptadas pueden modificar las disposiciones institucionales y organizativas. En conclusión, según la autora la influencia de factores ajenos a la tecnología puede dar como resultado efectos diferentes a los previstos en su aplicación.

Por su parte, Gil-García (2012) se inspira en el "*technology enactment framework*" para realizar una propuesta analítica más amplia sobre las tecnologías de la información en las organizaciones públicas. El EEGS es un enfoque integrador que ha sido probado para estudiar las tecnologías de la información en el ámbito de las administraciones públicas. Pero también es un modelo que "podría ser utilizado para comprender cualquier tipo de iniciativa de gobierno electrónico", incluyendo el uso de redes sociales (Gil-García, 2012). El modelo EEGS intenta completar el "*technology enactment framework*" de Fountain incorporando el constructivismo social y otros enfoques integradores. Como resultado, este marco no solo considera los arreglos institucionales y organizacionales aportados por Fountain (2001), sino que también analiza las condiciones ambientales.

Las administraciones públicas guían su funcionamiento principalmente a través de la estricta normativa que las regula. Pero, además, la propia dinámica organizativa genera unos usos y costumbres de carácter informal que con el transcurso del tiempo se van imponiendo e institucionalizando hasta convertirse en elementos esenciales para poder comprender estas organizaciones. Esta lógica de funcionamiento convierte a las organizaciones públicas en estructuras habitualmente burocratizadas e institucionalizadas, lo que provoca dificultades añadidas a los procesos de adopción y difusión de las nuevas tecnologías (Criado, 2009: 18).

Desde el enfoque del EEGS, estos arreglos institucionales son fundamentales para comprender las interacciones entre las instituciones públicas y las innovaciones tecnológicas. En palabras de Gil-García (2012: 60), los “arreglos institucionales son elementos muy importantes en la comprensión de cómo se selecciona el diseño, la implementación y la utilización de las tecnologías de la información en las organizaciones públicas”. Esto incluye las leyes, los reglamentos, el sistema de gobierno, el control político y los comportamientos culturales o socioestructurales aceptados por los miembros de la organización. En otras palabras, los resultados de la aplicación de las redes sociales en el sector público están determinados en parte por la existencia de unos arreglos institucionales que deben ser tomados en consideración para su análisis (Luna-Reyes y Gil-García, 2011).

En segundo lugar, el EEGS tiene en cuenta los factores organizativos en su esquema analítico. Desde esta perspectiva se considera que las estructuras y procesos organizativos, características organizativas y estrategias de gestión tienen una influencia directa como factores de éxito sobre las tecnologías adoptadas (Luna-Reyes y Gil-García, 2011). Ambos constructos se integran en el marco EEGS a través de indicadores como el número de personas que trabajan para la organización de tecnologías de la información, la accesibilidad a la formación de los profesionales, el número de canales de comercialización utilizados y el servicio provisto interna o externamente (Gil-García, 2012: 69).

El EEGS incluye una dimensión adicional que se orienta a identificar los factores contextuales o medioambientales que afectan al proceso de adopción de la tecnología en la Administración pública. Las condiciones ambientales son identificadas por la literatura como factores relevantes “en la configuración de la forma en la que la tecnología de la información está diseñada, implementada y utilizada en las organizaciones” (Gil-García, 2012: 61). Sin embargo, la evidencia indica que esta influencia puede estar mediada por variables institucionales o de organización (Gil-García, 2012). Por lo tanto, es necesario controlar los efectos provocados por factores ambientales en la tecnología de la información mediante el análisis de los factores organizativos e institucionales. De lo contrario, existe el riesgo de obtener conclusiones sesgadas. En la siguiente sección se ofrece una estrategia de análisis que ayuda a orientar la investigación.

4 Estrategia analítica: una adaptación del EEGS para el estudio de las redes sociales

Este capítulo va a utilizar el modelo EEGS como punto de partida para elaborar una propuesta adaptada a las redes sociales. En primer lugar, hemos seleccionado este marco teórico porque previamente ha sido probado con éxito en el sector público. En segundo lugar, se ha tenido en cuenta ya que es un modelo utilizado para analizar el gobierno electrónico, pero que también podría ser utilizado para el estudio de las redes sociales en las administraciones públicas (Gil-García, 2012). Por último, los enfoques institucionalistas, como el EEGS, son más adecuados para comprender fenómenos complejos en las administraciones públicas (Gil-García, 2012: 53; Criado, 2009: 18).

Como ya hemos señalado, el objetivo de este capítulo consiste en adaptar el modelo EEGS para ser utilizado en el estudio de las redes sociales digitales. Este enfoque está orientado al análisis del gobierno electrónico, y en este trabajo vamos a tratar de adaptarlo a las especificidades de estas tecnologías sociales. Concretamente, la

pregunta de investigación que se plantea responder mediante la elaboración de esta propuesta analítica es: ¿cuáles son los factores que influyen en el éxito de las redes sociales en el sector público?

Para tratar de responder a esta pregunta de investigación vamos a trabajar con tres variables independientes siguiendo el planteamiento que se realiza en el modelo EEGS. En primer lugar, se van a estudiar los factores organizativos. En segundo lugar, se tendrán en cuenta los arreglos institucionales y, por último, se incorporarán al análisis las condiciones medioambientales. Finalmente, consideraremos como variable dependiente el éxito de las redes sociales en el sector público. Para tratar de alcanzar el objeto de estudio se van a operacionalizar estas tres dimensiones mediante el uso de indicadores adaptados al análisis de las redes sociales digitales (ver tabla 1).

Tabla 1. Esquema de propuesta de modelo analítico

MARCO CONCEPTUAL		
Pregunta de investigación	¿Cuáles son los factores que influyen en el éxito de las redes sociales en el sector público?	
Variable dependiente	Éxito de las redes sociales en el sector público	
Variables independientes	Estructuras y procesos organizativos, Arreglos institucionales y Condiciones medioambientales	
OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES INDEPENDIENTES		
Estructuras y procesos organizativos / características organizativas y estrategias de gestión	Modelo de gestión y comprensión de objetivos estratégicos (existencia de un plan estratégico de redes sociales, Existencia de acciones para reducir el riesgo en su implantación, Existencia de iniciativas para promover las redes sociales, evaluación de resultados, Especialización de la unidad/departamento donde se inserta la gestión de las redes sociales, Proporción de redes sociales desarrolladas interna o externamente Proporción de personal de manera temporal o permanente gestionando las redes sociales)	Gil-Garcia, 2012 y Gascó et al, 2012
	Acceso a formación específica	Gil-Garcia, 2012
	Tamaño de la organización (número de empleados en la unidad/departamento de redes sociales)	Gil-Garcia, 2012
	Experiencia de la organización en el uso de las redes sociales (guías de uso, etc)	Gascó et al, 2012
	Liderazgo	Gascó et al, 2012
Arreglos institucionales	Estabilidad política del gobierno	Luna Reyes, 2006
	Regulación sobre transparencia y acceso a la información pública	Luna Reyes, 2006
	Existencia de criterios normalizados para el uso de las redes sociales	Gil-Garcia, 2012
	Dirección política o directiva de las redes sociales	Gil-Garcia, 2012
Condiciones medioambientales	Grado de desarrollo tecnológico (uso de redes sociales, Uso de internet, equipamiento)	Gascó et al, 2012
	Situación económica (presupuesto, deuda, déficit)	Gil-Garcia, 2012 y Gascó et al, 2012
	Demografía (nivel educativo, ingresos)	Gil-Garcia, 2012

Fuente: elaboración propia.

Para operacionalizar el constructo "Estructuras y procesos organizativos" vamos a utilizar los siguientes indicadores: (1) Modelo de gestión, relacionado con la forma en la que se ponen en marcha los proyectos tecnológicos (Gascó et al., 2012; Gil-García, 2012), como por ejemplo la existencia de un plan estratégico de redes sociales, la existencia de acciones para reducir el riesgo en su implantación y para limitar los conflictos que plantean este tipo de tecnologías en el sector público, la existencia de iniciativas para promover las redes sociales, evaluación de resultados, servicio prestado interna o externamente, proporción de personal de manera temporal o permanente gestionando las redes sociales y la especialización de la unidad/departamento donde se inserta la gestión de las redes sociales. (2) Tamaño de la organización, medido mediante el número de empleados en la unidad/departamento de redes sociales (Gil-García, 2012). (3) Acceso de los empleados a formación específica (Gil-García, 2012), que se medirá conociendo el número de horas lectivas en materias específicas. (4) Experiencia de la organización en el uso de las redes sociales (Gascó et al., 2012), en número de meses

utilizando estas tecnologías por parte de la institución y del personal a su servicio. (5) Liderazgo, tanto a nivel político como a nivel directivo de la organización (Gascó et al., 2012), se va a medir conociendo la implicación y dedicación de las personas que gestionan las redes sociales.

En el caso de los "Arreglos institucionales", vamos a analizarlos a través de los siguientes indicadores: (1) Estabilidad política del gobierno (Luna-Reyes, 2006), se va a estudiar conociendo el tiempo que llevan los representantes políticos al frente de las instituciones públicas. (2) Regulación sobre transparencia y acceso a la información pública (Luna-Reyes, 2006), se va a medir comprobando si existe regulación específica sobre esta materia. (3) Existencia de criterios normalizados para el uso de las redes sociales (Gil-García, 2012), como por ejemplo si existen guías de uso que orienten sobre el funcionamiento de las redes sociales dentro de la institución. (4) Dirección política o directiva de las redes sociales (Gil-García, 2012), se analizará quién es el responsable de la toma de decisiones.

Por último, vamos a analizar las "Condiciones medioambientales" o de entorno que pueden afectar a las organizaciones públicas en forma de amenazas u oportunidades (Gascó *et al.*, 2012). En este estudio las condiciones medioambientales están representadas por: (1) Grado de desarrollo tecnológico, orientado a conocer si existe un contexto adecuado, de modo que "si el acceso a las tecnologías es escaso, solo unos pocos podrán beneficiarse de su uso y, consecuentemente, de las potencialidades de las iniciativas de gobierno electrónico. Pero, es más: si la adopción de la tecnología es pobre y lenta los gobiernos y las administraciones públicas experimentan sus propias dificultades internas a la hora de implantar proyectos de gobierno digital. Ambos factores desaniman a políticos y servidores públicos a invertir en iniciativas de estas características y a priorizarlas en la agenda política" (Gascó, 2009: 45; Gascó *et al.*, 2012). (2) Situación económica, se trata de una dimensión muy habitual para medir proyectos tecnológicos puesto que el nivel de la economía influye en la capacidad de las organizaciones (Gil-García, 2012; Gascó *et al.*, 2012). (3) Demografía, en la que se encuadran dimensiones como el nivel educativo y los ingresos (Gil-García, 2012).

5 Conclusiones

En este capítulo se ha realizado una propuesta de modelo conceptual para el análisis de las redes sociales en las administraciones públicas. Se ha utilizado como marco analítico de referencia el EEGS de Gil-García (2012), un modelo holístico utilizado previamente para el estudio del gobierno electrónico pero que, según indica su autor, también puede ser utilizado para estudiar otras tecnologías de la información y de la comunicación como las redes sociales.

De la revisión de la bibliografía hemos observado que, desarrollando iniciativas para evitar los riesgos descritos por diversos autores en este capítulo, las redes sociales pueden resultar de utilidad para fortalecer la relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas. Su aplicación podría facilitar alcanzar la fase final de evolución del gobierno electrónico, como sugieren Chun et al. (2010). Esta fase final, denominada gobierno 2.0, se caracteriza por la promoción de gobernanza compartida para transformar cómo operan las administraciones públicas, en términos de flujos de información, sin constreñimientos, y en el proceso de toma de decisiones colaborativas usando las tecnologías web 2.0.

La propuesta presentada en este trabajo se enmarca dentro de un proyecto de investigación doctoral más amplio dirigido al estudio de las redes sociales digitales en las administraciones públicas en España. La inexistencia de un marco específico para la realización de este estudio ha derivado en la necesidad de elaborar un marco analítico específico. Se trata, por tanto, de una propuesta inicial que debe ser debatida y pulida, y cuya validez debe ser probada en futuros estudios.

Como tareas pendientes para completar esta propuesta, se va a elaborar una tabla de medición incluyendo una ponderación de los indicadores propuestos y se va a realizar una explicación y operacionalización de la variable dependiente de investigación, el éxito de las redes sociales en la Administración pública. Se tratará de tener en cuenta los elementos más relevantes en el proceso de difusión de esta tecnología, como el nivel de presencia de las organizaciones públicas en las redes sociales, su nivel de influencia, su capacidad de interacción y el grado de aprobación por parte de la ciudadanía, entre otros.

Referencias bibliográficas

Bailey, C. & Singleton, R. (2010). National Survey of Social Media Use in State Government. Lexington: NASCIO.

Bannister, F. & Connolly, R. (2012). “Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far”. Information Polity, 17: 211-226.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T. & Hansen, D. (2012). “The impact of polices on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations”. Government Information Quarterly, 29(1): 30-40.

Bonsón, E., Torres, L., Royo, S. & Flores, F. (2012). “Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities”. Government Information Quarterly, 29: 123-132.

Boyd, D. M. & Ellison, N. B. (2007). “Social network sites: Definition, history, and scholarship”. Journal of Computer-Mediated Communication, 13(1), article 11.

Chun, S. A. & Warner, J. (2010). “Finding Information in an Era of Abundance: Towards a Collaborative Tagging Environment in Government”. Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, 15: 89-103.

Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R. & Hovy, E. (2010). “Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government”. Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, 15: 1-9.

Comscore (2013). 2013 Spain Digital Future in Focus - El mercado digital español. Acceso realizado el 20 de agosto de 2013, http://www.comscore.com/esl/Insights/Presentations_and_Whitepapers/2013/2013_Spain_Digital_Future_in_Focus.

CRIADO, J. I. (2009). "Building the Digital Government in Regions: Success Factors and Institutional Barriers in Spanish Comunidades Autónomas", en J. R. Córdoba-Pachón (ed.), Systems Thinking and e-Participation: ICT in the Governance of Society (pp. 212-232). Nueva York: IGI Global.

CRIADO, J. I., Martín, Y. & Camacho, D. (2011). Experiences Using Social Networks in Spanish Public Administration. Paper presented at the meeting of the 1st International Workshop on Social Data Mining for Human Behaviour Analysis. Songndal, Norway.

CRIADO, J. I. & Rojas-Martín, F. (2012). "Strategies and realities of social media diffusion in the public sector. Evidence from the regional level of government in Spain". Bergen: European Group of Public Administration Annual Conference (EGPA).

CRIADO, J. I. & Rojas-Martin, F. (2013). "Social Media and Public Administration in Spain. A Comparative Analysis of the Regional Level of Government". En E-Government success around the world: cases, empirical studies, and practical recommendations. México: IGI Global.DE SAULLES, M. (2011). "Social media and local government in England: who is doing that?" Ljubljana: 11th European Conference on e-Government.

DUNLEAVY, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance". Journal of Public Administration Research and Theory, 16(3): 467-494.

FOUNTAIN, J. E. (2001). Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, DC: Brooking Institution Press.

GASCÓ, M. (2009). "El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: Algunas reflexiones. Estado, Gobierno, Gestión Pública". Revista Chilena de Administración Pública, 14 (diciembre): 37-59.

GASCÓ, M., Tamyko, Y., Longo, F. & Fernández, C. (2012). La gestió de la interoperabilitat en govern electrònic a les administracions publiques catalanes. Barcelona: Institut de Governança i Direcció Pública.

GIL-GARCÍA, J. R. (2012). Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions. Nueva York: Springer.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. (2012). A good man but a bad wizard. About the limits and future of transparency of democratic governments, 17: 293-302, doi: 10.3233/IP-2012-000288.

HEIDINGER, C., E. Buchmann & K. Böhn (2010). "Impact assessment in public policy: Towards a Web 2.0 application". Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, 15 (1-2): 33-50.

KAPLAN, A. M. & Haenlein, M. (2010). "Users of the world, unite! The challenges and opportunities of social media". Business Horizons, 53(1): 59-68.

KING, S. F. & Brown, P. (2007). "Fix my street or else: Using the Internet to voice local public service concerns". Proceeding of Theory and Practice of Electronic Governance, 72-80.

LIN, Y.-R.; Bagrow, J. P. & Lazer, D. (2011). "More Voices Than Ever? Quantifying Media Bias in Networks", en Conference on Weblogs and Social Media, P.o.t.F.I.A.C.o.W.a.S. Media, Barcelona, pp. 193-200.

LIPS, M. (2012). "E-Government is dead: Long live Public". Information Polity, 17: 239-250, doi: 10.3233/IP-120292.

LUNA-REYES, L. F. (2006). "E-government measurement and evaluation". International Conference on Digital Government Research 2006, San Diego.

LUNA-REYES, L. F. & Gil-García, J. R. (2011). "Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-Government phenomena". Government Information Quarterly, 28(3): 329-345.

ESTEBAN, C. y Quirós, F. (2013). Mapa iRedes 2013. Acceso realizado el 20 de agosto de 2013 http://www.iredes.es/acerca-de/mapa/.

MEIJER, A. & M. Thaens (2010). "Alignment 2.0: Strategic Use of New Internet Technologies in Government". Government Information Quarterly, 27(2): 113-121.

MERGEL, I. (2012a). Social Media in the Public Sector: A guide to participation, collaboration, and transparency in the networked world. San Francisco: John Wiley & Sons.

MERGEL, I. (2012b). "The social media innovation challenge in the public sector". Information Polity, 17: 281-292.

NAM, T. (2012). "Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0". Government Information Quarterly, 29(1): 12-20.

ONTSI (2011). Informe Anual de la Sociedad de la Información en España. Industria y hábitos de consumo. Consultado el 20 de abril de 2012 en http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/estudios-informes/.

OSIMO, D. (2008). Web 2.0 in Government: Why and How? JRC Scientific and technical Reports. Sevilla: Comisión Europea.

Capítulo 3

Implicaciones legales en el uso de las redes sociales por las administraciones públicas. Especial referencia a la protección de datos de carácter personal,

de Sor Arteaga Juárez[1]

Resumen:

En los últimos años, el auge e incorporación de forma progresiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el uso de distintos medios y canales de comunicación, como Facebook, Twitter y otras redes sociales, por parte de las administraciones públicas (AAPP) han supuesto un mayor volumen de datos personales intercambiados en la red y una mayor posibilidad de vulneración de la privacidad, intimidad y datos de carácter personal. En este contexto, esta comunicación tiene como objetivo realizar un análisis descriptivo de los aspectos legales a ser tomados en cuenta por parte de las AAPP en el uso de las redes sociales con la finalidad de identificar algunos ejemplos de buenas prácticas y recomendar algunos mecanismos de actuación a seguir en el uso de redes sociales que permitan a las AAPP cumplir con la legalidad, respetar y garantizar la privacidad y la protección de datos de los ciudadanos.

Palabras Clave:

Legal, redes sociales, privacidad, intimidad, datos personales.

[1] Comunicación presentada en el IV Congreso Internacional GIGAPP IUIOG 2013 celebrado el 23 y 24 de septiembre en la Sede del INAP, dentro del marco del proyecto I+D “Protección de Datos y Aplicación Extraterritorial de las Normas. Reforma de la Directiva sobre Protección de Datos”. Ref. DER 2012-35948 financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Introducción

Actualmente, nadie cuestiona las bondades del uso de Internet, y en especial el uso de herramientas 2.0 como las redes sociales por parte de las AAPP, como una nueva vía de comunicación e intercambio de experiencias con los ciudadanos de forma sencilla, rápida y económica, que permite: (i) generar espacios de debate y concienciación ciudadana, más plurales y representativos, disminuyendo la asimetría de la información, (ii) contribuye a la prestación de servicios públicos con mayor eficiencia y eficacia, y (iii) constituye un nuevo medio accesible, de fácil uso y con mucha penetración, que ayuda al gobierno a la difusión de la información sobre su gestión, las políticas públicas, las actividades desarrolladas y los proyectos por ejecutar en los distintos ámbitos de interés para la comunidad, favoreciendo los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

Frente a las bondades antes mencionadas, uno de los mayores retos a los que se enfrentan las AAPP consiste en garantizar la privacidad, seguridad y protección de los datos personales de los ciudadanos, puesto que según información obtenida por el Barómetro del CIS (2013) en relación con la protección de datos, el 41,8% de los entrevistados manifestó "*bastante*" preocupación por la protección de datos y el posible uso de información personal por otras personas. El 22,4% expresó su preferencia de tener "*máxima seguridad*" aun perdiendo accesibilidad a la información y, finalmente, en relación con la valoración en general de la seguridad en torno a la protección de los datos personales que manejan las AAPP, solo el 11,1% de los entrevistados dieron la máxima calificación, considerándola "*muy alta*".

Dichos resultados nos llevan a la reflexión y justifican la importancia del presente trabajo, el cual de forma resumida describe un tema poco abordado a nivel teórico como lo son los aspectos normativos que deben ser considerados por las AAPP en el uso de las redes sociales, haciendo especial énfasis en la protección de los datos de carácter personal.

El abordaje metodológico para el logro del objeto de estudio consistirá en la revisión documental de la literatura existente desde un punto de vista cualitativo basado en fuentes de información secundarias y la propuesta analítica se sustentará en el análisis de información documental, bibliográfica y páginas web, de cara a identificar los aspectos básicos a nivel normativo que deben cumplir las AAPP en el uso de redes sociales, con la finalidad de cumplir con la legalidad, garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos y que estos mejoren su apreciación y confianza en las AAPP.

1 Aspectos legales a tener en cuenta por las administraciones públicas en el uso de redes sociales. Una aproximación general

Es innegable que casi todas las entidades públicas tienen presencia en Internet a través de su sitio web institucional (sede electrónica) y muchas utilizan redes sociales y herramientas 2.0 como canales de comunicación con los ciudadanos. En el caso concreto de España, varios órganos de las AAPP disponen de canales temáticos en YouTube, cuentas en Twitter como la Moncloa (@lamoncloa), el Cuerpo Nacional de Policía (@policia), la Guardia Civil (@Guardiacivil062), el Ministerio de Industria (@mindustriagob), perfiles abiertos y cuentas activas en "Facebook" (Generalitat de Cataluña, Ayuntamiento de Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, etc.), blogs e incluso

aplicaciones apps como las de los ayuntamientos de Vitoria o Gijón son algunos ejemplos de uso de redes sociales por parte de la Administración.

Ahora bien, el uso de redes sociales por las AAPP requiere de un comportamiento ético y el respeto de la Constitución y la normativa vigente que garanticen el pleno ejercicio por los ciudadanos de los derechos que tienen reconocidos, ajustándose a los principios recogidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante LAECSP), y al resto del ordenamiento jurídico.

La LAECSP reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con todo tipo de AAPP utilizando medios electrónicos, siendo la principal novedad con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), que pasa de la declaración de impulso de los medios electrónicos e informáticos a su obligatoriedad, al reconocerse como un "derecho de los ciudadanos" (Sánchez, 2007).

Así las cosas, el cumplimiento normativo en el uso de las redes sociales por parte de las AAPP abarca el cumplimiento de las normas y políticas de uso de la propia red social (políticas de privacidad, normas de publicidad, condiciones de uso, reglas, etc.), más las disposiciones aplicables de la normativa vigente aplicables en el ámbito *on line*, que detallamos a continuación:

(i) En materia de "*protección de datos de carácter personal*", tema que será desarrollado con detenimiento en la presente contribución. Está regulado a nivel normativo en la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), y su Reglamento de desarrollo, a los fines de la protección de datos de carácter personal, garantizar la privacidad y confidencialidad de la información, así como el correcto tratamiento de los datos personales.

(ii) En relación con la "*protección de los derechos de autor*", regulado en el Real decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de propiedad intelectual, que protege las obras de creación original artística, literaria o científica, incluyendo contenidos, materiales y audiovisuales, como lo pueden ser los elaborados por las AAPP y por terceros, que se difundan y compartan a través de las redes sociales.

(iii) Garantía del "*derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen de los usuarios*", regulado en la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; con algunas disposiciones modificadas por la Ley orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, y la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, que permite la protección civil frente a todo género de intromisiones ilegítimas, del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen contemplado en el artículo 18 de la Constitución española.

Derecho que puede ser vulnerado dentro del contexto de las redes sociales cuando se den algunos de los supuestos previstos en el *artículo 7* de la Ley orgánica 1/1982, siendo la infracción más frecuente en el ámbito *on line*: "(…) 3. La divulgación de hechos relativos a la vida privada de una persona

o familia que afecten a su reputación y buen nombre, así como la revelación o publicación del contenido de cartas, memorias u otros escritos personales de carácter íntimo. 4. La revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela. 5. La captación, reproducción o publicación por fotografía, filme o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada o fuera de ellos, salvo los casos previstos en el artículo 8.2. 6. La utilización del nombre, de la voz o de la imagen de una persona para fines publicitarios, comerciales o de naturaleza análoga. 7. La imputación de hechos o la manifestación de juicios de valor a través de acciones o expresiones que de cualquier modo lesionen la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación".

(iv) Garantías como "*prestador de servicios de la sociedad de la información*", cuyas obligaciones están previstas en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico (LSSICE), que señala en su artículo 10 entre algunas de las obligaciones del prestador (incluyendo las AAPP, cuando su actuación se enmarca en el uso de una red social): el identificar claramente a los usuarios (nombre, domicilio, dirección de correo electrónico, etc.) a través del medio electrónico utilizado (como lo pueden ser *websites* o algún perfil en redes sociales), así como indicar las condiciones de uso y características del servicio a prestar cuyas obligaciones suelen estar recogidas en un "aviso legal" y en los códigos de conducta de las AAPP reflejados en sus cartas de servicios.

Asimismo, en cumplimiento de la LSSICE, las AAPP en su actuar deben procurar: no enviar publicidad sobre actividades o servicios comerciales de sus empresas sin dar a conocer su identidad; no enviar mensajes promocionales no solicitados (*spam*); no ofrecer al destinatario la posibilidad de oponerse al tratamiento con fines promocionales tanto en la recogida como en cada una de las comunicaciones comerciales; no establecer mecanismos para dejar de recibir los que hubiera autorizado, o no disponer de una política de *cookies* (Arteaga, 2013).

Por último, en caso de que las AAPP alberguen en sus perfiles de redes sociales y *websites* datos proporcionados por los ciudadanos serán responsables por la información almacenada a petición del destinatario, siempre que tengan conocimiento efectivo de que la actividad o la información almacenada es ilícita o de que lesiona bienes o derechos de un tercero susceptibles de indemnización y no actúen con diligencia para retirar los datos o hacer imposible el acceso a ellos (art. 16 LSSICE).

(v) En materia de "*marcas y propiedad intelectual*", las AAPP deben respetar los derechos de marcas registradas reguladas en la Directiva 89/104/CEE, que ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de marcas, en el uso de redes sociales, si utilizan o hacen referencia a denominaciones o nombres comerciales, signos distintivos o marcas registradas de terceros, que por ser idénticos o semejantes exista un riesgo de confusión en el público, incluyendo el riesgo de asociación con el nombre comercial anterior.

Por otra parte, en materia de "*propiedad intelectual*", los funcionarios, ter-

ceros contratados por las AAPP o gestores de los perfiles de las mismas en redes sociales (*community manager*) deben procurar no copiar (plagiar) ni reproducir la totalidad de los contenidos e imágenes de páginas web, blogs, etc., de terceros y respetar los respectivos derechos de autor, incluyendo la referencia a las citas, referencias o enlaces correspondientes, tal como lo establece el Real decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de propiedad intelectual.

El incumplimiento de cualquiera de las normativas antes expuestas puede generar responsabilidad patrimonial por parte de las AAPP, y cuando el incumplimiento fuese por personal o empresas externas contratadas por la Administración, como lo pueden ser agencias de comunicación, de publicidad o marketing, estas últimas podrán responder civil, administrativa y penalmente con multas, penas de prisión e incluso disolución de la empresa y cese de la actividad, por delitos realizados vía *on line* cometidos en nombre o por cuenta de la persona jurídica y en su provecho, por sus representantes legales y administradores de hecho o de derecho, o por su personal interno o externo cuando se demuestre que “han podido realizar los hechos por no haberse ejercido sobre ellos el debido control atendidas las concretas circunstancias del caso” (art. 31 bis del Código penal) (Arteaga, 2013).

En consecuencia, se debe acreditar que ha ejercido el suficiente control sobre el personal encargado de su presencia en los medios sociales a través de instrumentos que pueden ser, como señala Marina Roig Altozano (2012, de prevención, como códigos de conducta, programas de cumplimiento de la legalidad, etc., que fomenten una cultura de respeto a la legalidad. Se trata de instrumentos de control (internos y/o externos de supervisión) e instrumentos disciplinarios (sanciones) que garanticen el cumplimiento.

Dichos instrumentos deben formar parte de una buena estrategia de “*social media compliance*”, recomendable para las AAPP con presencia en redes sociales que les permita: (i) cumplir con la normativa vigente y prevenir multas, sanciones o denuncias que dañen su imagen, prestigio y reputación *on line* (marca), (ii) regular las reglas de comportamiento del personal o del *community manager* en el uso de las redes sociales (importante ante la gestión de una crisis de comunicación) y (iii) tener una política de actuación uniforme, con reglas claras conocidas por todo el personal, que mejore la coordinación y gestión de las actividades realizadas, generen confianza y seguridad y proyecten una imagen coherente en el ámbito *on line*.

Por ello, a la hora de implementar una estrategia de “*social media compliance*” por parte de las AAPP es recomendable que tengan en cuenta los siguientes aspectos (Arteaga, 2013):

1. Como primer paso, es necesario hacer un “análisis y estudio previo” de la institución (misión, visión, valores, etc.), los objetivos que persigue con la presencia en medios sociales, así como la estrategia a implementar a través de una política de comunicación.

2. Identificación y priorización de los riesgos que podrían afectar en la estrategia de *social media* y evaluación de los riesgos.

3. Elaboración de una “política interna de *social media*” de obligatorio cumplimiento para personal, que especifique de forma clara y precisa las medidas a seguir y pautas de actuación en el uso de las redes sociales (horarios, mensajes dentro de las redes,

descargas, roles, articulaciones, consultas y mensajes en general). Esta política interna debe estar basada en principios claros y sencillos.

4. Es necesario “capacitar y formar” al personal sobre la normativa a cumplir, las reglas a seguir y la importancia del uso de las redes sociales, para que conozcan sus limitaciones y las consecuencias de su actuación.

5. Es recomendable que exista una política uniforme de “elaboración de contenidos de terceros” que se publican en Internet y que exista control sobre los mismos, ya que pueden causar daños a la reputación e imagen de la institución.

6. Asimismo, se debe dejar claro al personal que no debe asociar sus perfiles personales con el institucional.

7. Finalmente, es necesario el control, “supervisión y verificación del cumplimiento” y “actualización” de las políticas. Debe ser un documento vivo, y es importante que se implanten medios y/o personas encargadas de la supervisión de las mismas.

Así, a nivel práctico, la guía para el uso de Twitter por parte de las AAPP en el Reino Unido, la guía de usos y estilos en las redes sociales del Gobierno Vasco –que a su vez contaba con anterioridad con una guía rápida de uso de Facebook y de Twitter– y la *Guía de usos y estilo en las redes sociales* de la Generalitat de Cataluña son algunos ejemplos de casos de implementación en las AAPP de códigos y guías de buenas prácticas en el uso de redes sociales que pueden servir de pauta u orientación para el resto de la Administración.

2 Aspectos generales de la protección de datos, privacidad e intimidad. Marco normativo

La variedad de medios de comunicación existente, en especial el uso de las redes sociales, facilita el intercambio de información y el acceso por parte de terceros a imágenes, datos e información sobre nuestros gustos, preferencias, hábitos, amigos, familia y en general aspectos de nuestra vida privada que deben ser garantizados y tutelados, en virtud del derecho a la protección de datos, definido y delimitado como un derecho independiente y autónomo deslindado del derecho a la intimidad cuya esencia “consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de estos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, permitiendo también al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Su carácter de derecho fundamental le otorga unas determinadas características, como la de ser irrenunciable y el hecho de prevalecer sobre otros derechos no fundamentales” (STC 292/2000, de 30/11/2000).

En el contexto europeo, la evolución del derecho de protección de datos tiene su origen más inmediato en las leyes de protección de datos de los años setenta del siglo pasado y en diversos textos europeos de indudable trascendencia (Piñar, 2009), como por ejemplo el Convenio núm. 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (1981) o la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de

1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y a su libre circulación, que establece un marco regulador destinado a establecer un equilibrio entre un nivel elevado de protección de la vida privada de las personas y la libre circulación de datos personales dentro de la Unión Europea (UE),[2] fijando límites estrictos para la recogida y utilización de los datos personales, así como la creación, en cada Estado miembro, de un organismo nacional independiente encargado de la protección de los mencionados datos.

La *protección de datos personales* es un derecho humano *universal y fundamental* reconocido a nivel global en la Declaración universal de los derechos humanos y el Pacto internacional de las Naciones Unidas sobre los derechos civiles y políticos, íntimamente ligado con la libertad individual, la libertad de expresión y el derecho a la intimidad, al honor y a la dignidad personal, consagrado en el artículo 8 de la Carta europea de derechos fundamentales y regulado como garantía constitucional en la mayoría de ordenamientos jurídicos.

En el caso concreto de España, la Ley orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, fue la primera ley española de protección de datos personales que reguló la "intimidad informática" del conjunto de datos o informaciones recopilados acerca de una persona. Una materia compleja, inédita en el derecho continental. Los bienes afectados eran –y son– la intimidad personal o el derecho también acuñado de "autodeterminación informativa", derecho del art. 18.4 de la Constitución española de 1978, que como la portuguesa de 1976 fue de las primeras en introducir esta garantía entre los derechos personales (Cetina y Corredoira, 2010).

Así, posteriormente se publica la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), con el objeto de "garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar", cuyas disposiciones han sido desarrolladas en el Real decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica de protección de datos (RDLOPD), y en diversas normativas sectoriales (LSSICE; Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones; Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones; Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información, etc.).

2.1 Redes sociales y protección de datos en las administraciones públicas

El uso de las redes sociales, definidas como "un intercambio dinámico entre personas, grupos e instituciones en contextos de complejidad, un sistema abierto y en construcción permanente que involucra a conjuntos que se identifican en las mismas necesidades y problemáticas y que se organizan para potenciar sus recursos" (Freire, 2008), y jurídicamente como "servicios de la sociedad de la información", por el Grupo euro-

---

[2] Para un estudio detallado del sistema de fuentes del derecho de la Unión Europea puede verse: Bellido Barrionuevo, M.: "La complejidad y originalidad del sistema de fuentes del Derecho comunitario: el tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿una simplificación fallida?, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 33/2005, pp. 17-51; *La directiva comunitaria*, Madrid, Dykinson, 2003, pp. 1-384, y "El efecto bloqueo de las directivas comunitarias: la Sentencia del TJCE de 18 de diciembre de 1997, as. 129/96 Inter Environnement Wallonie", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 5, 2000, pp. 583-607.

peo de trabajo del artículo 29 en el Dictamen 5/2009 sobre las redes sociales en línea, comporta necesariamente el tratamiento de datos personales por parte de las AAPP obtenidos a través de formularios, cuestionarios o trámites a través de Internet, al registrar sus altas en la referida red social o al compartir información en la red (imágenes, vídeos, *e-mails*, etc.). Datos que pueden ser fácilmente cedidos a terceros u obtenidos por fallos de seguridad, donde las AAPP pueden actuar como responsables del tratamiento cuando "decida[n] sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento, aunque no lo realizase[n] materialmente" (art. 3 LOPD).

Una de las sentencias de referencia que establece los criterios para la aplicación de las normas sobre protección de datos en las redes sociales la constituye el caso Bodil Lindqvist (Rallo y Martínez, 2011), en el cual el Tribunal de Justicia ha definido con claridad los criterios a seguir ante un tratamiento de datos personales en una página web que resultan extensibles al uso de redes sociales, como lo son:

- Que existía tratamiento.
- Que no resultaba aplicable la excepción de la vida privada.
- Que el conflicto entre el derecho a la protección de datos y la libertad de expresión o el derecho a la información debe ser resuelto por la autoridad o el juez nacional competente.

En segundo lugar, es importante resaltar, tal como destaca Rallo y Martínez (2011), que la causa que legitima el tratamiento de los datos personales en este ámbito no puede ser otra sino el consentimiento del artículo 6 de la LOPD. Debe entenderse que este se manifiesta cuando se solicita "hacerse amigo de" o cuando se acepta una invitación, donde hay que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- "El consentimiento únicamente afecta a los datos de la persona que se agrega, nunca a los de aquellos terceros relacionados con '"el amigo"' cuyo perfil se encuentre abierto.
- La posible existencia de excepciones a la regla del consentimiento deberá examinarse caso por caso y con pleno respeto a la regulación.
- Un perfil abierto '"no implica consentimiento"'. Debe recordarse que, conforme señala la AEPD en su Informe 0342/2008, Internet y, por ello, las redes sociales no son fuentes accesibles al público.
- La incorporación de datos, como la dirección de correo electrónico, a los propios sistemas constituye un tratamiento sujeto a la LOPD y su accesibilidad en un entorno de red social no es necesariamente una causa de legitimación para el tratamiento.
- La garantía de los derechos de los '"amigos"' tiene un contenido limitado. Rigen los derechos ARCO al tratamiento (…).
- Existirán límites en cuanto al uso de los datos. El principio de finalidad constituye un límite infranqueable y vendrá definido por:
    - Las condiciones de uso de la red social, que podría prohibir usos concretos.

- La información disponible y efectivamente facilitada '"al hacerse amigos'".

- Rigen los principios de seguridad y secreto para cualquier persona usuaria del responsable del tratamiento, pero deberán adaptarse a las condiciones propias del entorno y afectarán únicamente a los tratamientos efectivamente realizados" (Rallo y Martínez, 2011).

En el ámbito de las AAPP, la LOPD ha establecido un régimen parcialmente diferenciado de protección de datos. Entre estas diferencias, se destaca sobre todas el régimen de imposición de sanciones que la legislación española no contempla para las AAPP, según se desprende del art. 46 de la LOPD, lo que no significa que no estén sometidas a su régimen sancionador (Sánchez, 2007). Pero su principal especificidad afecta al régimen para otorgar el consentimiento para el tratamiento y para la cesión de datos personales, contenido en el art. 6.2, donde se excepciona la prestación del consentimiento en el tratamiento de datos si lo es para el ejercicio de las funciones propias de las AAPP, en el ámbito de sus competencias (Sánchez, 2007).

2.1.1 Deberes y obligaciones de las administraciones públicas en materia de protección de datos

Tal como se ha mencionado con anterioridad, son varios los deberes y obligaciones por parte de las AAPP en el tratamiento de datos de carácter personal en el uso de redes sociales, cuyas garantías mínimas a los ciudadanos debe ser garantizar el deber de consentimiento, información, finalidad, calidad de los datos, niveles de seguridad y permitir el ejercicio de los derechos ARCO, los cuales deben estar desarrollados en la "política de privacidad" de la referida red social, que debe contener como mínimo lo siguiente:

- ✓ Titularidad del sitio web institucional así como finalidad de las mismas.
- ✓ Adopción de medidas de seguridad.
- ✓ El derecho de información en la recogida de datos dispuesto en el art. 5 de la LOPD.
- ✓ Del posible uso de las *cookies*, etiquetas para la mediación de accesos y registro de direcciones IP, en cumplimiento de lo previsto en la LOPD y la LSSICE.

Asimismo, las AAPP, conscientes del valor e interés que pueden tener los datos generados para ser reutilizados por los usuarios/as de conformidad con lo dispuesto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y en la política de "datos abiertos" utilizada por muchos ayuntamientos en España, deben cumplir, además de las disposiciones establecidas en la LOPD y su reglamento de desarrollo, lo recomendado por el Grupo europeo de trabajo del artículo 29, que el pasado 5 de junio de 2013 a través de la Opinión 06/2013 publicó un informe con recomendaciones para la reutilización de la información pública y protección de datos.[3]
Otro aspecto que es importante mencionar y que ha ocasionado mucho debate en las redes sociales consiste en garantizar el derecho de los ciudadanos a que sus datos sean eliminados por completo de la red, denominado por la doctrina "derecho al olvido", y que no es más que una prolongación del derecho de cancelación, previsto en el artículo 16 de la LOPD, el cual, a pesar de no contar con una regulación expresa en el

[3] Informe disponible para su consulta *on line* en: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf.

ordenamiento jurídico vigente, ha sido considerado por el Consejo de Europa en una publicación del año 2012 con recomendaciones sobre "redes sociales" en la que anima a los países miembros de la UE a mejorar en la protección de los derechos humanos en la red, en aras de que exista mayor transparencia y respeto en el tratamiento de datos personales en Internet e insta a los estados miembros que trabajen con los operadores para que los usuarios "puedan ejercer un control sobre sus informaciones", así como "suprimir totalmente su perfil y el conjunto de los datos almacenados" en las redes sociales.[4] Derecho al olvido que ha sido incluido en la reciente propuesta de la Comisión Europea para la reforma del marco normativo europeo de protección de datos, con un nuevo Reglamento europeo de protección de datos.

2.1.1.1 Derechos en protección de datos que deben garantizar las administraciones públicas

- Derecho a la información sobre el uso y finalidad de los ficheros: regulado en el artículo 5 de la LOPD, establece que las personas a las que se soliciten datos personales deberán ser previamente informadas de modo expreso, preciso e inequívoco:

    a. De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de estos y de los destinatarios o destinatarias de la información.

    b. Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas o soluciones de información que les sean planteadas.

    c. De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.

    d. De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

    e. De la identidad y dirección de la persona responsable del tratamiento.

Y en el ámbito de las redes sociales, como señala el Grupo del artículo 29 en el Dictamen 5/2009, se deberá informar en particular sobre:

a. "La utilización de los datos con fines de comercialización directa.

b. La posible distribución de datos a categorías específicas de terceros.

c. El uso de datos sensibles.

d. La integración en el entorno de aplicaciones de terceros que capten y/o traten los datos de los '"amigos'" cuando dicha integración dependa de la voluntad de la persona usuaria responsable de la cuenta" (Rallo y Martínez, 2011).

Para el cumplimiento de lo antes expuesto, las AAPP deben incluir cláusulas informativas cada vez que procedan a recabar información, la cual se deberá facilitar cuando los datos sean recabados.

[4] Efe (2012): "El Consejo de Europa pide que se facilite el borrado de perfiles en redes sociales". Estrasburgo (Francia). Disponible en: http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/05/navegante/1333625095.html. Fecha de acceso: 07/04/2012.

- Derechos ARCO: el responsable del tratamiento de los datos personales está obligado a facilitar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) de los interesados en los plazos previstos en la ley.

  El *derecho de acceso* es el derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos (art. 15 LOPD).

  El *derecho de rectificación* procede cuando la persona titular de los datos tuviera constancia de que sus datos personales tratados en un fichero son inexactos, inadecuados, incompletos o excesivos, y solicita a las AAPP que los rectifiquen, corrijan o completen.

  El *derecho de cancelación* es aquel que se podrá ejercer cuando los datos hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual fueron recabados o se haya superado el periodo necesario para el cumplimiento de los fines para los que fueron recabados. Y por último, el *derecho a oposición*, que podrán ejercer en cualquier momento los ciudadanos cuando en el tratamiento de sus datos, sin ser preceptivo el consentimiento previo, existan motivos fundados y legítimos relativos a su concreta situación personal.

Al respecto, las AAPP deberán poner a disposición del ciudadano formularios y medios accesibles para el ejercicio de los referidos derechos.

- Derecho a la impugnación de valoraciones: establece que los ciudadanos tienen derecho a no verse sometidos a una decisión con efectos jurídicos, sobre ellos o que les afecte de manera significativa, que se base únicamente en un tratamiento de datos destinados a evaluar determinados aspectos de su personalidad. En este caso, el afectado tendrá derecho a obtener información del responsable del fichero sobre los criterios de valoración y el programa utilizados en el tratamiento que sirvió para adoptar la decisión en que consistió el acto (art. 13 LOPD).
- Derecho a la indemnización por daño o lesión en los bienes y derechos de las personas: previsto en el art.19 LOPD, destaca que “los interesados que, como consecuencia del incumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley por el responsable o el encargado del tratamiento, sufran daño o lesión en sus bienes o derechos tendrán derecho a ser indemnizados. (…) 2. Cuando se trate de ficheros de titularidad pública, la responsabilidad se exigirá de acuerdo con la legislación reguladora del régimen de responsabilidad de las administraciones públicas”.
- Derecho a tutela ante la agencia de protección de datos de las comunidades autónomas: siendo importante destacar que en el ámbito de las administraciones públicas son competentes las agencias de protección de datos autonómicas y, en su defecto, la Agencia Española de Protección de Datos.

2.1.1.2 Obligaciones de las administraciones públicas en protección de datos

Requisitos formales:

- Creación, modificación y supresión de ficheros.

Según lo dispuesto en el artículo 20 LOPD, la creación, modificación o supresión de los ficheros de las AAPP solo podrá hacerse por medio de disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente.

Así, las disposiciones de creación o de modificación de ficheros deberán indicar:

a) La finalidad del fichero y los usos previstos para el mismo.

b) Las personas o colectivos sobre los que se pretenda obtener datos de carácter personal o que resulten obligados a suministrarlos.

c) El procedimiento de recogida de los datos de carácter personal.

d) La estructura básica del fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal incluidos en el mismo.

e) Las cesiones de datos de carácter personal y, en su caso, las transferencias de datos que se prevean a países terceros.

f) Los órganos de las administraciones responsables del fichero.

g) Los servicios o unidades ante los que pudiesen ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

h) Las medidas de seguridad con indicación del nivel básico, medio o alto exigible.

Adicionalmente, en las disposiciones que se dicten para la supresión de los ficheros se establecerá el destino de los mismos o, en su caso, las previsiones que se adopten para su destrucción.

- Recogida y tratamiento de datos personales en atención a los principios de:

a. *Calidad de los datos*: es esencial que los datos personales tratados por las AAPP sean adecuados, pertinentes y no excesivos, en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido, no pudiendo usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recabados. Los datos deberán responder con veracidad a la situación actual del afectado debiendo rectificarlos si se constatan errores. Solo podrán ser recogidos para el cumplimiento de finalidades determinadas, explícitas y legítimas del responsable del tratamiento, prohibiéndose la recogida de datos por medios fraudulentos, desleales o ilícitos. Por otra parte, se deben conservar los datos personales mientras subsista la finalidad y cancelarlos cuando esta cese.

b. *Información en la recogida de datos*: donde el afectado será informado en el momento en el que se recaben sus datos del alcance del tratamiento que se va a realizar, conforme a lo previsto en el artículo 5 LOPD ya expuesto en el punto 2.1.1.1.

c. *Consentimiento del afectado* o manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consiente el tratamiento de sus datos personales.

d. *Seguridad de los datos*: donde todas las empresas, organizaciones, asociaciones e instituciones públicas que almacenen, traten y accedan a ficheros de datos de carácter personal apliquen las medidas de seguridad técnicas y organizativas que garanticen la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

e. *Deber de secreto*: confidencialidad y custodia que incumben a aquellas personas que traten los datos y, de manera particular, a aquellos que en el desarrollo de sus funciones accedan a ficheros que contienen datos personales.

- *Cumplimiento en relación de los derechos de las personas a facilitar el ejercicio de sus derechos ARCO ya desarrollados.*
- *En sus relaciones con terceras personas o entidades de contratación para la prestación de servicios que conlleven acceder a datos personales, cumplimiento* de lo regulado en el artículo 12 de la LOPD, que expone lo siguiente:

"1. No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.

2. La realización de tratamientos por cuenta de terceros deberá estar regulada en un contrato que deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, estableciéndose expresamente que el encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento, que no los aplicará o utilizará con fin distinto al que figure en dicho contrato, ni los comunicará, ni siquiera para su conservación, a otras personas.

En el contrato se estipularán, asimismo, las medidas de seguridad a que se refiere el artículo 9 de esta Ley que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.

3. Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto del tratamiento.

4. En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado también responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente."

Por ello, será necesario que las AAPP dispongan de los respectivos contratos de encargados de tratamiento de datos de carácter personal.

- *Medidas de seguridad de los ficheros*, que deberán cumplir todas las AAPP que almacenen, traten y accedan a ficheros de datos de carácter personal, implementando medidas de seguridad técnicas y organizativas que garanticen la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información. Las medidas podrán ser de nivel básico, medio o alto. Están descritas en el RDLOPD y deben formar parte del documento de seguridad.

- *Cesión o comunicación de datos de carácter personal*: los datos de carácter personal objeto del tratamiento solo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado, y cuyas excepciones previstas en ley se dan cuando: (i) la cesión está autorizada en una ley; (ii) se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público; (iii) sea necesario para la prestación de los servicios y se limite a la finalidad que la justifique; (iv) el destinatario sea el Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los jueces o tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas, o instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas; (v) la cesión se produzca entre AAPP y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos; (vi) sean datos de salud necesarios para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica (art. 11 LOPD).

Es importante mencionar que si la comunicación se efectúa previo procedimiento de disociación no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores.

2.1.1.3 Régimen de infracciones

El incumplimiento de los deberes y obligaciones antes expuestas puede originar infracciones por parte de las AAPP.

La AEPD y las agencias de protección de datos autonómicas, respecto de su ámbito de actuación, son las encargadas de determinar la existencia de infracciones a la legislación de protección de datos (APDCM, 2003). Los responsables de los ficheros y los encargados de tratamientos estarán sujetos al régimen sancionador establecido en la LOPD.

Las infracciones se calificarán como leves, graves o muy graves, establecidas en la LOPD y cuyo procedimiento de infracción por parte de las AAPP se establece vía reglamentaria por parte de los responsables de los ficheros públicos.

2.2 Algunos ejemplos de buenas prácticas e iniciativas de protección de datos en las administraciones públicas

De la revisión de la bibliografía existente se pueden identificar como ejemplos de buenas prácticas en la gestión y tratamiento de datos de carácter personal por parte de las AAPP las candidaturas presentadas en los premios a las mejores prácticas en materia de protección de datos de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (APDCM), que han permitido difundir y compartir experiencias concretas aplicables en otros organismos e instituciones de características similares (APDCM, 2011).

A modo de referencia podemos mencionar: el proyecto integral de mejora en el tratamiento de protección de datos de carácter personal por el Ayuntamiento de Vitoria; proyecto “Alcobendas protege tus datos”; proyecto de protocolo de actuación en materia de protección de datos en la web municipal del Ayuntamiento de Zaragoza; o el *Manual de buenas prácticas para entidades locales* de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección de datos personales, de la Agencia Vasca de Protec-

ción de Datos (AVPD), la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) y los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Basauri, Getxo, Ermua, Eibar y Beasain cuya finalidad fue adecuar lo establecido en la normativa de protección de datos de carácter personal a las peculiaridades de los tratamientos efectuados por las entidades locales del País Vasco fomentando una mayor concienciación en el campo de la protección de datos entre las entidades locales y el personal. El referido Manual tiene la naturaleza de código tipo al que pueden adherirse las entidades locales vascas que lo deseen, además de proponer y facilitar prácticas de gestión, formularios, modelos de documentos y respuestas a preguntas frecuentes (EUDEL, 2008).

Asimismo, en el contexto latinoamericano, recientemente se ha publicado la Declaración de Santiago "*hacia la unificación de criterios sobre seguridad y protección de datos en Internet*", iniciativa del Observatorio Iberoamericano de Protección de Datos, presentada en la ciudad de Santiago (Chile), el 12 de septiembre de 2013, por Pedro Huichalaf Roa, que pretende sentar las bases de lineamientos comunes en materia de seguridad y protección de datos en el uso de Internet por parte de empresas y administraciones públicas latinoamericanas.

Por último, en materia de seguridad de la información, una buena iniciativa aunque no posee valor normativo es la "*Comunicación sobre el fomento de la protección de datos mediante las tecnologías de protección del derecho a la intimidad* (PET) de 2 de mayo de 2007" que realizó la Comisión del Parlamento Europeo, introduciendo un claro ejemplo del derecho a la protección de datos e intimidad de los usuarios mediante herramientas tecnológicas denominadas "*PET*" (sistemas tecnológicos destinados a reducir y, en su caso, suprimir el impacto de las nuevas tecnologías de la información sobre los derechos de protección de datos e intimidad de los usuarios sin que ello suponga menoscabo alguno respecto a las funcionalidades de los sistemas tecnológicos) (Inteco, 2009).

Algunos ejemplos PET que podrían implementar las AAPP en el uso de redes sociales: la disociación (anonimización o mantenimiento anónimo) automática de los datos; el uso de instrumentos de cifrado que impidan el acceso no autorizado a la información transmitida a través de Internet, evitando así el tratamiento no autorizado e ilícito de los datos personales publicados en Internet; el uso de anuladores de "*cookies*"; una plataforma de preferencias de privacidad (P3P) que permite a los usuarios analizar y comparar las políticas de privacidad de los sitios web que visita, otorgándole un informe sobre la adecuación de estas a la normativa aplicable; y los sistemas de gestión de identidad, que permiten el control por parte de los usuarios de los datos que revelan sobre sí mismos en cada transacción, como los promovidos por el proyecto PRIME (Privacy and Identity Management for Europe).

3 Recomendaciones para el cumplimiento de la legalidad y protección de datos por parte de las administraciones públicas en el uso de redes sociales

(i) Se deben implementar estrategias de "*social media compliance*" y mecanismos claros de control, seguimiento y evaluación de los planes de comunicación y estrategias o políticas de cumplimiento normativo en el uso de redes sociales.

(ii) Es necesario un cambio cultural de los actores involucrados. Se debe formar y concienciar al personal de las AAPP del cumplimiento normativo en el uso de redes sociales, así como también es necesaria la formación y concienciación de los ciudadanos (usuarios) sobre sus derechos en el ámbito *on line*, a fin de que sean conscientes de los

riesgos y se conviertan en los principales garantes de sus derechos.

(iii) Es importante compartir experiencias dentro de las distintas administraciones (algunos ejemplos se han mencionado en el presente trabajo) y, en conjunto, elaborar manuales, códigos de buenas prácticas y herramientas sencillas y fáciles de uso, con cláusulas y modelos tipo que puedan utilizar los funcionarios para cumplir con la normativa vigente.

(iv) Es necesario fomentar la sensibilización sobre la protección de datos entre los responsables de los ficheros del ámbito de las AAPP españolas, así como de los empleados públicos que intervienen en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal.

(v) Debe existir un equilibrio entre protección de datos y acceso a la información, donde se garantice la transparencia y el acceso a la información de forma clara y comprensible, sin vulnerar el derecho de protección de datos de carácter personal.

(vi) Se deben garantizar y brindar las herramientas necesarias para que los usuarios tengan un control del tratamiento de sus datos, de su privacidad, seguridad y los contenidos publicados en la red, con políticas de privacidad claras y precisas. Asimismo, la información que solicitan las AAPP debe ser proporcional a la gestión a realizar, donde los ciudadanos deben conocer las reglas del juego para mantener algún control sobre su información personal y la de terceros (Inteco, 2009) y donde los proveedores de servicios de redes sociales, como lo podría ser la Administración, están obligados a respetar ciertos principios en esta materia. Por ello se debe, tal como recomienda Inteco (2009):

— Informar a los usuarios de su identidad y proporcionarles información clara y completa sobre las finalidades y las distintas maneras en que van a tratar los datos personales.

— Establecer procedimientos que sean respetuosos con la intimidad.

— Informar y advertir a sus usuarios frente a los riesgos de atentado a la intimidad cuando transfieren datos a los servicios de red social SRS.

— Recomendar a sus usuarios no poner en línea imágenes o información relativa a otras personas sin el consentimiento de estas.

— En la página inicial debería figurar un enlace hacia una oficina de reclamaciones, tanto para miembros como para no miembros, que cubra cuestiones de protección de datos.

— Deberían establecer plazos máximos de conservación de los datos de los usuarios inactivos y suprimir las cuentas abandonadas.

— Por lo que se refiere a los menores, deberían adoptar medidas adecuadas con el fin de limitar los riesgos.

(vii) Para minimizar los riesgos de ataques informáticos como fugas de información, robo de datos, publicación de información confidencial, *phishing* y cualquier otro tipo de delitos informáticos, es necesario garantizar la seguridad tecnológica de la estructura donde se alojan los datos personales e información confidencial, para minimizar

estos riesgos (Santiago, 2013). Asimismo, es positivo que las AAPP fomenten la utilización por parte de los ciudadanos de medios de autenticación seguros como el DNIe.

(viii) Por último, las AAPP deben disponer de un buen documento de seguridad que, además de cumplir con lo previsto en la LOPD y su Reglamento de desarrollo, tome en consideración lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad y el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica.

4 Reflexiones finales

Esta contribución ha tratado de plasmar una visión general sobre las implicaciones legales a tomar en cuenta por parte de las AAPP en el uso de las redes sociales, haciendo especial énfasis en la privacidad, intimidad y datos de carácter personal.

La irrupción del derecho a la protección de datos de carácter personal en el ámbito de las AAPP obliga a estas a una reforma cualitativa de sus procedimientos y de su actuación (Fuentetaja y Medina, 2008), en aras de cumplir con la normativa vigente, mejorar la imagen de los ciudadanos en las administraciones públicas y recuperar la confianza depositada en las instituciones.

Por ello, no podemos finalizar este artículo sin mencionar a modo de reflexión la necesidad de las AAPP de tomar en cuenta, en el diseño inicial de sus aplicaciones 2.0 y en la creación de sus perfiles en las redes sociales, el cumplimiento de la legalidad y la normativa aplicable en el ámbito *on line*, así como los principios en materia de protección de datos, expuestos brevemente en el presente trabajo, los cuales revisten un carácter universal y transversal en los servicios y actividades de la Administración.

Asimismo, pese a los retos que puede suponer la implementación de políticas y procedimientos que garanticen el cumplimiento de la legalidad en medios sociales (*social media compliance*), y en especial de protección de datos, creemos que es posible implementarlos en la práctica, siempre y cuando exista voluntad y predisposición por parte de la Administración, quien deberá crear las condiciones adecuadas para el reconocimiento y respeto de este derecho fundamental.

Finalmente, es importante destacar que actualmente se está discutiendo en Europa la reforma del marco normativo europeo de protección de datos, con la propuesta de un nuevo reglamento europeo que sentará las bases de la regulación de la protección de datos y unificará la normativa en los países de la UE.

Entre los aspectos novedosos del reglamento que afectan a las AAPP está la no distinción, en la aplicación del referido instrumento normativo, entre AAPP y empresas privadas, por lo que supone un cambio radical en la regulación actual, donde las administraciones públicas también podrán ser sancionadas de la misma forma que las empresas privadas. Asimismo, en el ámbito de las redes sociales se regula el derecho al olvido, una mayor protección a los menores, el derecho a la portabilidad de los datos, etc., representando nuevos retos y cambios significativos en la regulación, interesantes de abordar, que serán objeto de estudio y profundización en futuros trabajos de investigación.

Referencias bibliográficas

APDCM (2003). Manual de Protección de Datos para las Administraciones Públicas. Editorial Thomson Reuters - Civitas, pp. 95 y ss.

APDCM (2011). Memoria del VI Premio a las Mejores Prácticas en materia de Protección de Datos. Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid. Editorial Thomson Reuters - Civitas, pp. 9 y ss.

Arteaga, Sor (2013). “Recomendaciones para cumplir con la legalidad y proteger la imagen y reputación online de tu empresa (Social Media Compliance)”. Articulado publicado en El mundo financiero.com. Fecha de publicación: 29/05/2013.

Cetina P., Rodrigo y Corredoira, Loreto (2010). “Privacidad en las redes sociales y derechos personales. Dos casos prácticos, las políticas de usuarios en Facebook y Google”. Comunicación presentada para el 8º CIEDI, Guadalajara, México, julio 2010.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2013). Barómetro de mayo. Avance de resultados. Estudio nº 2.987. Mayo 2013.

Eudel (2008). Agencia Vasca de Protección de Datos - Asociación de Municipios Vascos. Manual de buenas prácticas para Entidad Local y de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección de datos personales. Bilbao: 4 vuelos. Edita EUDEL; 17 DL BI-1237-08. 342.723:35 (460.15) Dat.

Freire, Michael (2008). Redes Sociales. Definición. Fecha de publicación: 7 de agosto de 2008. Disponible en: http://michfer.wordpress.com/2008/08/07/redes-sociales-definicion/ Fecha de consulta: 17/01/2011.

Fuentetaja P., Jesús y Medina G., Sara (2008). La protección de datos en la administración pública local. Editorial Iustel, Madrid.

Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (Inteco) y Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) (2009). Estudio sobre la privacidad de los datos y la seguridad de la información en las redes sociales online. Edición febrero 2009, pp. 93-158.

Murillo de la Cueva, P. Lucas (1999). “La construcción del derecho a la autodeterminación informativa”, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), nº 104, abril-junio 1999, pp. 35-60.

Piñar, José Luis (2009). “Seguridad, Transparencia y Protección de Datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio”. Madrid, Laboratorio de la Fundación Alternativas.

Sánchez, Álvaro (2007). “La articulación del derecho a la protección de datos de carácter personal en la gestión electrónica de los procedimientos administrativos”, en Revista Española de Protección de Datos, julio-diciembre 2007. Editorial Thomson-Civitas.

Capítulo 4

Twitter en los ayuntamientos catalanes. Una evaluación empírica de usos y percepciones,

de Joan Balcells, Albert Padró-Solanet, e Ivan Serrano[1]

Resumen:

¿Por qué las TIC en las administraciones no han cumplido sus expectativas de mejora a pesar de las promesas de modernización asociadas y la gran cantidad de recursos invertidos? Este trabajo analiza la adopción y gestión de las cuentas de Twitter de los ayuntamientos catalanes como medio para comprender los complejos incentivos y tensiones que hay detrás del uso heterogéneo de las redes sociales por parte de las administraciones públicas. Para ello se combinan tres análisis centrados respectivamente en los factores que explican la adopción de una cuenta oficial de Twitter por parte de los ayuntamientos, en la actividad de las cuentas de Twitter municipales y su nivel de desempeño, y en las opiniones de los responsables locales de comunicación recogidas a través de una encuesta. Los resultados muestran que la interacción efectiva con los ciudadanos y partes interesadas (*stakeholders*) a través de redes sociales requiere, en primer lugar, una organización comprometida con ese objetivo (lo que, en última instancia, implica la participación y apoyo del más alto nivel directivo) y, en segundo lugar, un esfuerzo previo de racionalización con el fin de adaptar los procesos organizativos a un modo de gestión más orientado al ciudadano.

Palabras clave:

E-government, redes sociales, Twitter, TIC, gobierno local.

---

[1] Versiones previas de este capítulo fueron presentadas en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 23 y 24 de septiembre 2013 y en el Congreso Internet, Dret i Política, “Big data: Challenges & Opportunities”, organizado por la Universitat Oberta de Catalunya en Barcelona 2013. Los autores son miembros del grupo de investigación GADE: Governanza, Administración y Democracia Electronica.

1 Introducción

Este trabajo trata de las restricciones y los mecanismos presentes en la implantación de redes sociales en los municipios catalanes combinando diversos métodos de análisis empírico. En contra de las posiciones teóricas que asumen sin más las tesis del reduccionismo tecnológico, según el cual la mera introducción de la tecnología dará lugar a una reacción en cadena hacia la modernización de las administraciones públicas, nuestros resultados apuntan a una explicación más compleja que pone de relieve la importancia del liderazgo político y de gestión, así como la necesidad de una planificación estratégica que permita una mayor integración de las TIC en los procesos organizativos.

El concepto de "administración electrónica" está íntimamente relacionado con la idea de modernización de las administraciones públicas. En efecto, más allá de la simple aplicación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la administración electrónica forma parte de un programa de modernización más amplio en el que la tecnología es un medio para alcanzar un fin superior, es decir, un "mejor gobierno" (Field, 2003). "Mejor" aquí significa más transparencia, apertura, eficacia, rendición de cuentas, etc. La creación, en definitiva, de un nuevo estilo de gobierno en donde los ciudadanos ocupen una posición más central. Sin embargo, los hechos no han acabado de confirmar esta visión optimista sobre el efecto de las TIC, especialmente las hipótesis de que los gobiernos adoptarán progresivamente más y mejores soluciones de administración electrónica y que cualquier recurso invertido en administración electrónica resultará en una gestión más orientada a los ciudadanos. El análisis empírico muestra un panorama más complejo. En primer lugar, el desarrollo de estrategias de administración electrónica es costoso y se enfrenta a la necesidad de superar ciertos obstáculos (financieros, tecnológicos, organizativos, políticos, etc.). En segundo lugar, las aplicaciones tecnológicas no transforman necesariamente las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas. Esto depende en última instancia de cómo las TIC se apliquen realmente en su marco institucional y de la forma en que sean utilizadas tanto por parte de la Administración como de los ciudadanos.

Nuestro trabajo aporta medidas para evaluar de forma conjunta tanto el desempeño real de los ayuntamientos en Twitter a través de un proceso de minería de datos, como las percepciones de los responsables de las cuentas municipales de Twitter obtenidas a través de una encuesta. Esta estrategia metodológica de análisis intensivo permite alcanzar una perspectiva más sólida del objeto de estudio, para describir y comprender mejor cómo las redes sociales son utilizadas por parte de las instituciones públicas en su comunicación habitual con los ciudadanos y grupos organizados. En efecto, uno de los retos de la investigación comparada de la administración electrónica local pasa por estudiar cuestiones como la intensidad de uso de los servicios de administración electrónica, en lugar de centrarse simplemente en si se ofrece un servicio determinado o no, y por proporcionar medidas de impacto basadas en otras fuentes de datos más allá de la opinión de los empleados públicos (Coursey & Norris, 2008).

Este capítulo puede ser entendido, en parte, como una aportación a la literatura sobre la adopción y difusión de las TIC (Bonsón, Torres, Royo & Flores, 2012; Carter & Weerakkody, 2008; Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler, 2006). Sin embargo, nuestra investigación intenta dar un paso más allá, centrando el análisis en el estudio de una red social concreta como es Twitter y observando cómo se comportan en la práctica las administraciones públicas en este nuevo entorno informativo y comunicativo.

2 Antecedentes teóricos

A medida que el microblogging ha ido creciendo en popularidad, las autoridades públicas han visto en esta herramienta un nuevo medio de comunicación para llegar a nuevas audiencias. Twitter es un caso interesante de una tecnología que ofrece una amplia gama de posibilidades para relacionarse con los ciudadanos. Debido a sus características distintivas, Twitter permite la posibilidad de una comunicación más dialógica y orientada al ciudadano y se ha considerado en este sentido como un instrumento prometedor para lograr objetivos relacionados con el desarrollo del gobierno electrónico. Sin embargo, los estudios empíricos han demostrado resultados hasta ahora más bien limitados sobre el poder transformador de las TIC en general. El potencial de interactividad ha sido poco desarrollado (Criado & Ramilo, 2003; Pina, Torres & Royo, 2007) y, en contra de las predicciones ciberoptimistas, la relación entre las administraciones públicas y los ciudadanos no se ha modificado sustancialmente debido a las iniciativas en materia de TIC. Sin embargo, las redes sociales han sido consideradas como una prometedora excepción de esta tendencia, a pesar de sus limitaciones (Norris & Reddick, 2013, p. 174).

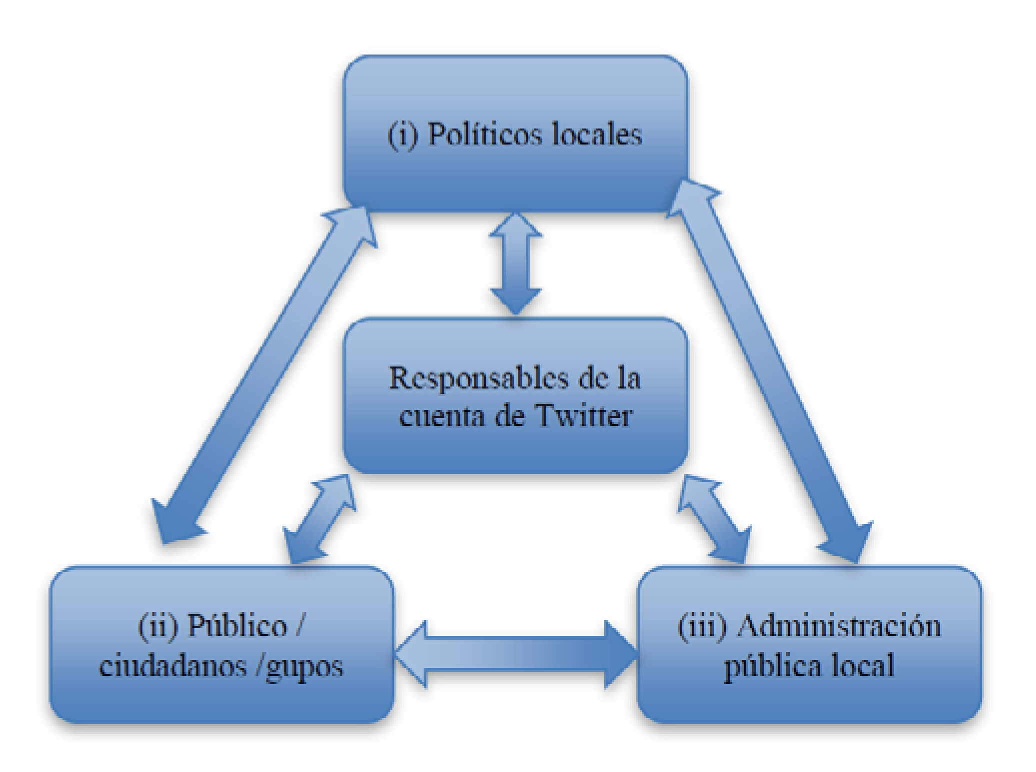
Así, algunos análisis apuntan a que Twitter puede facilitar un nuevo estilo de gobernanza. En su estudio de caso sobre la autoridad metropolitana de Londres, Panagiotopoulos y Sams concluyen que Twitter parece ofrecer nuevas formas de interacción gubernamental con los ciudadanos de un modo hasta ahora inédito en los análisis empíricos (Panagiotopoulos & Sams, 2011). Otros estudios ofrecen en cambio afirmaciones más modestas, según las cuales las redes sociales se utilizan muy por debajo de su potencial de interactividad. Una situación que en el caso de Twitter se refleja en una comunicación principalmente unidireccional por parte de las instituciones públicas (Bonsón *et al.*, 2012; Waters & Williams, 2011). Aunque Twitter ha sido ampliamente adoptado por los gobiernos locales, aún se encuentra lejos de desarrollar todo su potencial como una “herramienta de conversación” (Bowman & Kearney, 2010; Ellison & Hardey, 2013).

El ámbito municipal es un nivel de análisis especialmente adecuado para probar hipótesis sobre la aplicación de las TIC, ya que proporciona un número suficiente de casos para realizar análisis cuantitativos y es un entorno propicio para la participación ciudadana (debido a que los servicios y políticas municipales tienen un impacto más directo en la vida cotidiana). En el caso español, los análisis sobre el grado de desarrollo del gobierno electrónico a nivel local ponen de manifiesto que, a pesar de ser una práctica cada vez más generalizada, la administración electrónica está todavía en una etapa temprana de madurez, aún lejos de una gestión más interactiva y orientada al ciudadano (Claver-Cortés, De Juana-Espinosa & Tari, 2008).

2.1 El lugar de Twitter en la Administración local

La gestión de Twitter a nivel municipal responde a la presión de tres frentes distintos. En nuestro análisis asumiremos que las presiones y restricciones que surgen de estas relaciones ayudan a explicar el comportamiento de las cuentas de Twitter y las decisiones estratégicas que se toman al respecto (**figura 1**).

Figura 1. Triángulo de las presiones que afectan a la gestión de la cuenta de Twitter del gobierno local



Según la conceptualización tradicional, el principal objetivo de los políticos es ganar y mantenerse en el gobierno. En consecuencia, los administradores de Twitter estarán atentos a las posibles consecuencias electorales de los mensajes enviados (y no enviados) por la cuenta oficial. El síndrome de "campaña permanente" que caracteriza al entorno político contemporáneo en todos los niveles de gobierno también incide en el nivel local. Las redes sociales pueden ser vistas por los políticos como una forma de complementar sus actividades y proyectar una imagen política específica ante su electorado. Twitter es sin duda uno de los ámbitos donde los partidos políticos compiten y así se ha visto reflejado en su amplio uso durante la campaña de las elecciones municipales españolas de 2011 (Criado, Martínez-Fuentes & Silván, 2013). Aunque es importante distinguir las cuentas institucionales de las propias de los partidos políticos, la línea que separa unas de otras no siempre es muy clara. Se puede suponer que la cuenta oficial de Twitter solo existirá si los líderes políticos municipales (o sus asistentes) asumen (como para cualquier otra herramienta de red social) que es buena para sus intereses o al menos que no está en contra.

En su nivel más general, el público puede ser entendido como el mercado electoral. Este mercado está compuesto por varios segmentos que reflejan la complejidad de la vida política municipal y la multiplicidad de intereses en juego. El público se puede dividir en diferentes grupos de acuerdo con la intensidad de sus preferencias. Algunos pueden ser simplemente personas interesadas en recibir información sobre noticias y servicios municipales. Otros pueden ser grupos de interés que pretenden influir en determinadas políticas públicas. Además, algunos miembros de estos grupos pueden estar interesados en coproducir información, asumiendo los costes asociados a ello, a cambio de ganar visibilidad o poder introducir ciertos temas en la agenda política. El resto de actores políticos (partidos políticos, asociaciones, etc.) del municipio también

son, obviamente, un segmento importante del público y pueden desempeñar un papel muy dinámico en las redes sociales locales en términos de deliberación, discusión política, contestación, etc.

La gestión de Twitter se enfrenta a un tercer frente: el resto de la Administración local del municipio, y en particular los departamentos y servicios que se ven afectados por la actividad en las redes sociales. La cuenta oficial de Twitter media entre la Administración local y los ciudadanos, y puede adoptar diferentes roles. La primera función es simplemente informar sobre noticias o temas de interés ciudadano. La selección de lo que es susceptible de ser informado es una elección estratégica y depende del tipo de público que se quiera alcanzar. Esta función informativa no ejerce ninguna presión adicional en el resto de la Administración local; simplemente difunde las acciones y servicios que ofrece. Twitter, en cambio, desempeña un papel diferente cuando entabla un diálogo directo con los ciudadanos. Por ejemplo, retuitear a otros usuarios supone un diálogo al menos implícito con otras personas u organizaciones del municipio: se indica que la información es considerada relevante y que merece ser difundida entre sus propios seguidores. Pero Twitter se convierte en un canal claro de interacción cuando responde a consultas ciudadanas que se le dirigen directamente. Este tipo de actuación es más costoso para la organización. En tanto que cualquier queja o sugerencia ciudadana (por ejemplo, cuando un ciudadano informa de un problema en una calle que necesita ser arreglado) hecha en una red social como Twitter es visible para todo el mundo (al menos potencialmente), la obligación de responder de manera inmediata resulta todavía más imprescindible. Si no se gestiona adecuadamente, esta situación puede generar tensiones y conflictos dentro de la organización.

2.2 Convergencia y diversidad en la adopción y uso de Twitter

Una observación que impulsa nuestro trabajo es la falta de convergencia y las diferencias persistentes en la adopción y uso de Twitter por parte de los gobiernos locales, a pesar de la expectativa de que todos los municipios avancen en la adopción de las redes sociales. La tesis de isomorfismo de la teoría clásica de la organización sostiene que los actores racionales hacen que sus organizaciones sean cada vez más similares en las estructuras y prácticas como resultado de tres tipos de presiones alineadas, en nuestro caso respecto a la promoción de la administración electrónica: coercitivas, normativas y miméticas (DiMaggio & Powell, 1983).

Desde una posición normativa y prescriptiva, una plétora de estudios de entidades internacionales (OCDE, Banco Mundial) han estado recomendando el desarrollo de estrategias de gobierno electrónico como una forma de modernizar las administraciones públicas. Por otro lado, en el ámbito municipal existen fuertes incentivos para imitar a otros gobiernos locales vecinos cuando introducen iniciativas en materia de TIC porque ciudadanos y funcionarios pueden comparar fácilmente diferentes experiencias. Además, la imitación también reduce los costes de la innovación. En este sentido se esperaría observar una tendencia clara de isomorfismo también en la adopción y uso de las redes sociales (DiMaggio & Powell, 1983; Pina, Torres & Royo, 2010). Sin embargo, como señalábamos anteriormente, existen restricciones y desincentivos que pueden dificultar la adopción y uso de instrumentos de redes sociales y que explican la observación de una mayor diversidad organizativa de lo esperado. Para probar la validez de este argumento hemos dividido nuestro análisis en dos niveles diferentes.

En primer lugar, tratamos de entender las condiciones que han facilitado la adopción de

Twitter por parte de los ayuntamientos. Varios factores tecnológicos, sociales y políticos explican por qué los gobiernos locales deciden abrir una cuenta de Twitter, desde la generalización de las TIC en la sociedad a los factores organizativos, la cantidad de recursos disponibles o el papel activo de los emprendedores políticos y administrativos. Estudios previos (Norris & Moon, 2005; Norris & Reddick, 2013) han detectado algunos patrones en la adopción de aplicaciones TIC en las organizaciones públicas y han subrayado el importante papel que juegan variables como el tamaño de la organización (relacionado con la cantidad de recursos disponibles y el acceso al conocimiento experto). El tamaño de la organización está relacionado con el de la población a la que sirve y también lo está con la demanda potencial de servicios electrónicos, los factores internos de la organización (recursos, nivel de profesionalismo, tipo de liderazgo, etc.) o las características del municipio (variables socioeconómicas y demográficas, como el nivel educativo de la población).

En segundo lugar, la convergencia también puede manifestarse en la forma en que Twitter es utilizado. Su uso combina la lógica de diferentes áreas (tales como la política, la de gestión y la de comunicación) que no siempre convergen en la misma dirección. La comunicación en las redes sociales, además, se contrapone en buena medida al entorno tradicional de las organizaciones públicas. El ajuste entre estos dos contextos no siempre es fácil y puede convertirse en una fuente de potenciales conflictos si no se aborda adecuadamente. Por otro lado, hay que tener en cuenta los estándares de comunicación en Internet. Para tener éxito, los mensajes deben adaptarse a las “reglas de etiqueta” de las redes sociales (tales como la inmediatez, la interactividad, la actualización frecuente, etc.) y así poder responder a las expectativas de los usuarios. La comunicación es también un tema muy sensible desde el punto de vista político y, por lo tanto, está muy condicionada por el apoyo de los líderes políticos. Todos estos elementos, en conjunto, convierten la gestión de una cuenta de Twitter en una tarea inevitablemente compleja.

Con el fin de entender la variación en el uso de Twitter, consideramos analíticamente tres pasos diferentes en una escala ordinal de sofisticación. Estos niveles corresponden a diferentes etapas de desarrollo de las herramientas de redes sociales, desde la información y la interactividad hasta la integración de las TIC con los procesos organizativos.[2]

- **Fase informativa**. La cuenta se utiliza simplemente para llevar a cabo una función informativa, sin aprovechar el potencial interactivo de Twitter. Solo se utiliza como un canal para dar a conocer la actividad del ayuntamiento de la ciudad. Este uso es menos exigente en términos de esfuerzo organizativo. Como la interacción con los otros actores es mínima y predecible, su gestión es a priori menos conflictiva.

- **Fase interactiva**. La cuenta de Twitter es conversacional e interactiva en lugar de ser simplemente un canal para la difusión de información. Desde el punto de vista del gestor de la comunicación, este uso de Twitter es más costoso y requiere más tiempo y trabajo especializado. Incrementa el nivel de complejidad en las relaciones mostradas en la figura 1 y, en consecuencia, puede agudizar ciertos conflictos. Si las demandas de los ciudadanos se canalizan en gran medida a

[2] Aunque estas tres fases tangencialmente corresponden a la escala presentada en Ebrahim *et al.* (2003) tal y como se cita en Claver-Cortés *et al.* (2008), en este caso se aplican a la adopción y uso de redes sociales.

través de Twitter, habrá más presión sobre los servicios y departamentos de la Administración local y si las demandas no se resuelven adecuadamente pueden surgir tensiones organizativas y políticas. Cuanto más interactivo sea el uso de Twitter, más coordinación será necesaria con el resto de servicios municipales para poder responder satisfactoriamente a las expectativas de los ciudadanos. Por dicha razón esta fase es intrínsecamente inestable. Siempre habrá incentivos para volver a la primera fase menos conflictiva, pero las tensiones pueden ser resueltas positivamente sin renunciar a la interactividad avanzando a una fase de mayor integración organizacional.

- **Fase de integración**. En esta fase se desarrollan los procesos operativos estándar en los servicios y departamentos de la Administración local para tener en cuenta los *inputs* de la actividad de Twitter. La integración ayuda a reducir las tensiones organizativas. Las tensiones serán más agudas y tenderán a persistir cuando la adopción de Twitter carezca del apoyo de actores estratégicos dentro de la organización o cuando no se resuelva adecuadamente la integración entre las estructuras y procesos organizativos. Una administración más receptiva y con mayor capacidad de respuesta puede ser más eficaz ante las demandas ciudadanas. Los políticos locales percibirán positivamente este cambio en tanto mejore la imagen pública del ayuntamiento. Sin embargo, una mayor capacidad de respuesta a través de Twitter también puede incrementar la desigualdad de acceso de los distintos grupos sociales e intereses privilegiando algunas voces e intereses a expensas del conjunto de la comunidad debido a la denominada brecha digital. En tanto que los ciudadanos perciban (o sospechen) que la Administración actúa bajo la influencia de estos nuevos canales de comunicación, la Administración puede ver erosionada su imagen de neutralidad y legitimidad, afectando negativamente a los responsables políticos.

3 Patrones de adopción y gestión de las cuentas de Twitter

Esta sección se divide en tres partes. En primer lugar, se describen los patrones de adopción de Twitter por parte de los ayuntamientos catalanes y se especifican los factores que se relacionan con la existencia de este servicio. Hemos identificado aquellos ayuntamientos que disponen de cuenta oficial[3] (nuestra variable dependiente) y hemos combinado esa información con una base de datos con información económica, política y demográfica de todos los municipios de Cataluña (n = 947). Los datos fueron recolectados entre marzo y abril de 2013. Para el análisis multivariante se han tenido en cuenta variables relacionadas con aspectos organizativos (nivel de desarrollo de la administración electrónica, tamaño de la organización, gasto en personal), políticos (nivel de fragmentación, participación y movilización política) y sociales (nivel de educación y edad de la población) de los municipios catalanes.

En segundo lugar, se analiza la actividad de las cuentas oficiales de Twitter de los ayuntamientos a partir de determinados parámetros (el promedio de actualizaciones semanales, la desviación estándar de la producción semanal de tuits, la antigüedad de la cuenta, el porcentaje de retuits, el porcentaje de respuestas, el número de seguidores y seguidos, la ratio entre seguidores/seguidos). Se ha realizado un análisis de 237.617

[3] Si bien muchos ayuntamientos tienen cuentas especializadas para servicios o departamentos específicos (por ejemplo, cultura, deportes, eventos específicos, juventud, etc.), hemos centrado nuestra atención en las cuentas que se definen generalmente como “oficiales” en su descripción y a menudo proporcionan un enlace al sitio web del gobierno local.

tuits sobre una muestra específica de ayuntamientos (n = 93), elegidos en función de un umbral de actividad basado en el número de tuits emitidos y el número de seguidores. Con esta información se ha construido un indicador de desempeño que permite medir y comparar los niveles de actividad en Twitter de los ayuntamientos catalanes.

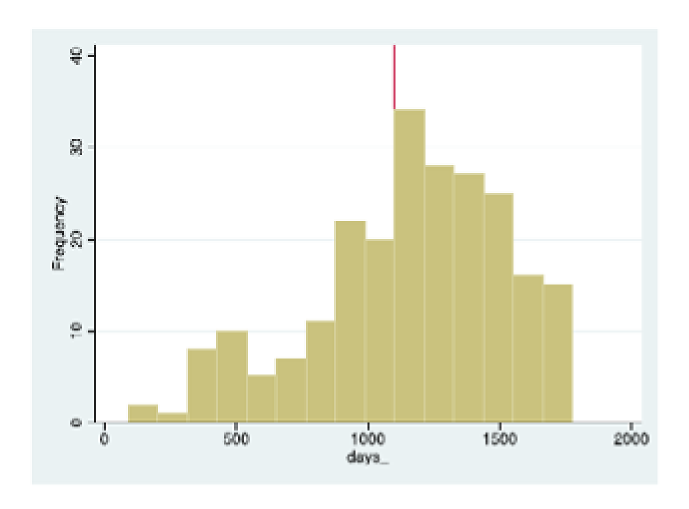
En tercer lugar, se recoge información extraída a partir de una encuesta dirigida a los responsables de comunicación de las cuentas de Twitter. La encuesta fue enviada a la misma muestra de gobiernos locales (n = 93), con una tasa de respuesta de casi el 80%. La encuesta incluía preguntas sobre por qué Twitter es bueno desde el punto de vista del ayuntamiento y la forma en que se percibe internamente. Los datos de la encuesta permiten contrastar la congruencia entre el desempeño real (medido por el indicador de desempeño) y la percepción de los responsables de comunicación. Asimismo, permite explorar elementos que no pueden ser recogidos en el *data mining* de las cuentas de Twitter, como los objetivos que el gobierno local persigue con la cuenta de Twitter o las tensiones que puede generar dentro de la organización.

Estos datos permiten, por un lado, registrar el paso de la “fase informativa” a la “fase interactiva” y ver cómo se relacionan las percepciones acerca de las potencialidades de Twitter con el uso efectivo de esta red social que realizan los distintos ayuntamientos. Este “salto” requiere ante todo un compromiso por parte de la organización para utilizar las redes sociales como canales de comunicación bidireccional, lo cual, en última instancia, requiere el apoyo e implicación de los cargos directivos. Por otro lado, permiten identificar los problemas relacionados con la “fase interactiva” y las presiones para avanzar hacia la “fase de integración”. Aquí, el punto clave radica en la reducción del conflicto organizativo a través de una buena planificación estratégica que favorezca la integración en las nuevas aplicaciones tecnológicas con el funcionamiento ordinario de los procesos organizativos.

3.1 Una adopción casi universal de Twitter entre los grandes municipios

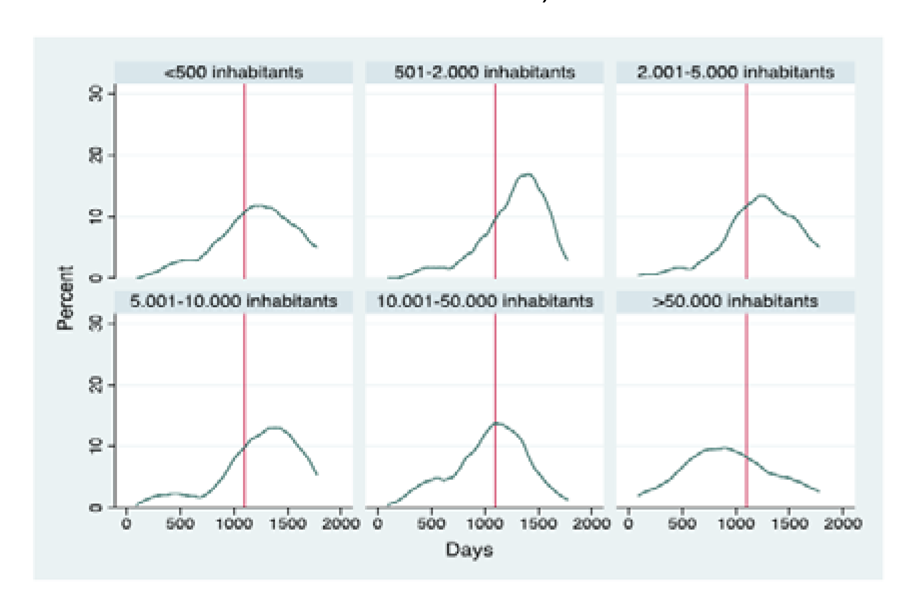
La adopción de Twitter a nivel del gobierno local ha sido hasta ahora desigual. Se ha producido un cierto proceso de convergencia, pero solo ha afectado a las grandes organizaciones (**figuras 2, 3 y 4**). Si tener una página web se ha convertido en un estándar universal entre los municipios catalanes (más del 99% de los gobiernos locales tienen una), la adopción de redes sociales como una herramienta de comunicación, y en especial Twitter, está lejos de ser una práctica general: solo el 24% de los gobiernos locales tienen una cuenta oficial. Al fin y cabo, la gestión de las redes sociales es más exigente que el simple hecho de tener un sitio web, ya que requiere una actualización permanente de la información y una comunicación más proactiva e interactiva con los ciudadanos. Aunque Twitter es probablemente la menos exigente entre las aplicaciones de redes sociales (claramente menos exigente que, por ejemplo, mantener una página oficial en Facebook), también requiere de recursos adicionales (tiempo y esfuerzo), de experiencia y de la motivación del personal. De ahí que estos instrumentos sean más viables para las organizaciones con más recursos o que tienen algunas condiciones especiales (por ejemplo, en términos de motivación) que reducen los costes de adopción de estas tecnologías.

Figura 2. Histograma: tiempo de adopción de las cuentas de Twitter, en días desde 16/08/2008 a 13/04/2013 (la línea roja señala la fecha de las elecciones locales de 2011)



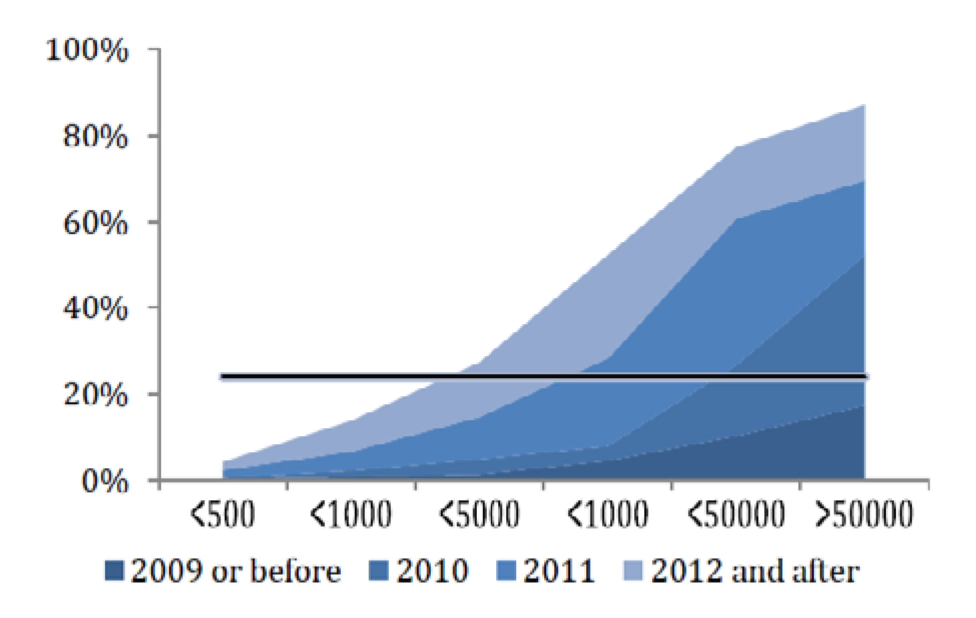
El histograma representa el momento de adopción de las cuentas de Twitter, calculado como el número de días desde la aparición de la versión oficial hasta nuestra fecha de referencia (13 de abril 2013). La tasa de adopción crece con el tiempo hasta llegar a su máximo justo después de las elecciones municipales de 2011. Desde entonces, el número de cuentas de Twitter sigue creciendo a un ritmo más lento.

Figura 3. Gráficos de densidad de Kernel: patrones de adopción de Twitter según el nivel de población del municipio, en días desde 16/08/2008 a 13/04/2013 (la línea roja señala la fecha de las elecciones locales de 2011)



El momento de aparición revela un patrón claro entre el tiempo y el tamaño de la población. Las organizaciones más grandes tienden a adoptar antes una cuenta de Twitter. La adopción se realizó en su mayoría antes de las elecciones locales de 2011, mientras que para los otros grupos la adopción de Twitter ha sido más reciente.

Figura 4. Porcentaje de adopción de una cuenta de Twitter según tamaño de la población y momento (la línea horizontal representa la media)



Los ayuntamientos de mayor tamaño no solo tienen, de media, cuentas más antiguas sino que también están sobrerrepresentados (el 87% de ellos tienen una cuenta en Twitter, en comparación con el 24% de media). A finales de 2010, la mitad de los municipios más poblados (>50.000 habitantes) tenía una cuenta de Twitter puesta en marcha por el ayuntamiento, mientras que este porcentaje descendía a un cuarta parte (27%) para los municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes. Los municipios medianos pusieron en marcha sus cuentas sobre todo después de 2010. En 2011 el porcentaje de municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes con una cuenta de Twitter se había más que duplicado hasta llegar al 61%. En los municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes pasó del 8% al 28%, mientras que los municipios menos poblados tienen todavía un porcentaje de adopción muy por debajo del promedio del 24%.

El análisis de regresión muestra, como era de esperar, que la adopción de una cuenta de Twitter está relacionada con el tamaño de la organización, la disponibilidad de recursos y la experiencia anterior en administración electrónica. En cuanto a las características sociodemográficas del municipio, el nivel educativo se relaciona significativamente con la adopción de Twitter mientras que, entre las variables de entorno político, solo la movilización sociopolítica de los ciudadanos muestra una relación significativa (**tabla 1**, Regresión 1). Un hallazgo interesante de nuestro estudio es que un cambio de partido político en el gobierno tras las elecciones municipales tiene un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre la probabilidad de abrir una cuenta de Twitter (**tabla 1**, Regresión 2). Este hallazgo es consistente con la literatura sobre la modernización de la gestión pública, según la cual la adopción de innovaciones (y especialmente de herramientas de gobierno electrónico) está relacionada con el apoyo o la cobertura del liderazgo político. En efecto, la existencia de una cuenta de Twitter es políticamente una decisión estratégica, ya que está conectada con la imagen pública que la organización quiere proyectar. Un nuevo gobierno puede tener más incentivos para ofrecer una nueva imagen pública de la institución y abrir nuevas formas de comunicación, como un canal de Twitter, con el fin de diferenciarse del gobierno anterior.

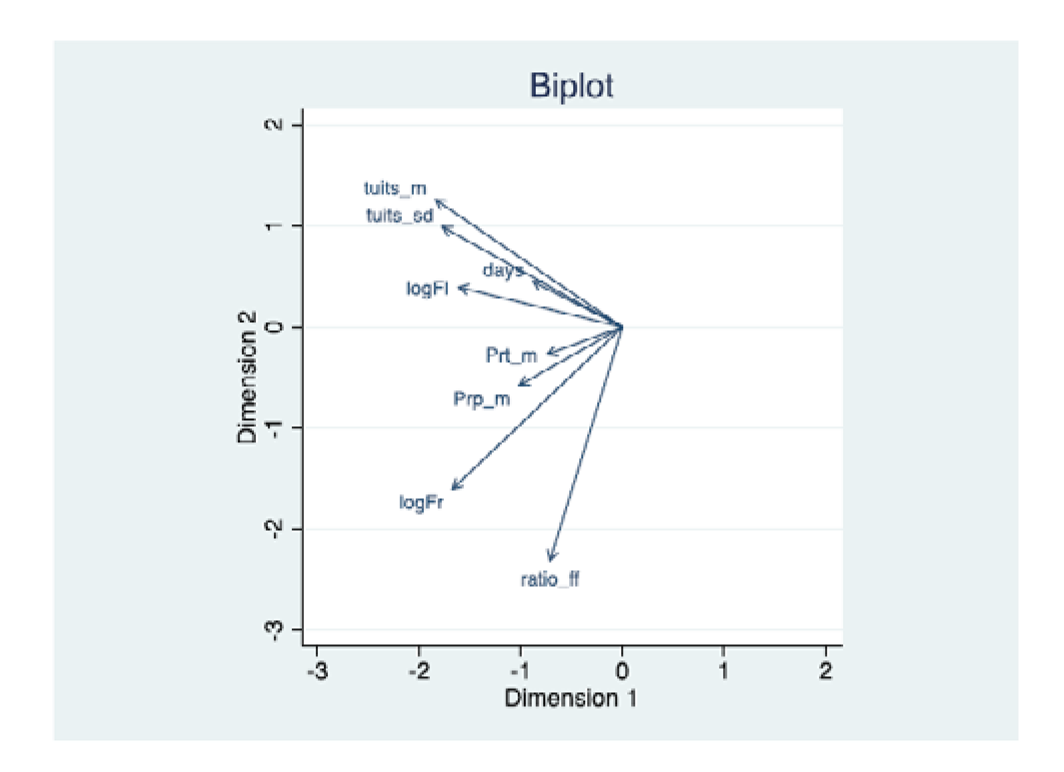
Tabla 1. Análisis de regresión logística

	Regresión 1 Y = Adopción de una cuenta oficial de Twitter	**Regresión 2** Y = Adopción de una cuenta oficial de Twitter tras las elecciones municipales de 2011		
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
Regulación sobre administración electrónica	0,130	0,215	0,289	0,217
Índice de e-gobierno	**0,139***	0,077	-0,119	0,073
Población	**0,783*****	0,134	**0,305****	0,125
Gasto en empleados públicos	**0,001*****	0,001	**0,001****	0,001
Edad	0,639	2,437	-3,543	2,479
Educación universitaria	**6,820*****	2,852	2,322	2,609
Educación secundaria	-2,061	1,756	-0,729	1,887
Educación primaria	-1,526	1,867	0,896	1,987
Fragmentación política	-0,345	0,687	0,143	0,711
Participación electoral	-0,013	0,142	**-0,027***	0,014
Movilización sociopolítica	**0,689*****	0,222	**0,729*****	0,233
Cambio de gobierno	…	…	**0,553*****	0,203
Constante	**-6,661*****	2,275	-2,792	2,250
Número de observaciones	945		945	
Pseudo R cuadrado	0,33		0,17	
*** p<0,01 ** p<0,05 *p<0,1				

3.2 Dinámicas en el uso de Twitter: análisis de desempeño

Si la adopción ha sido irregular, la forma en que Twitter es utilizado y administrado también revela heterogeneidades significativas. Obviamente, el grado de actividad en Twitter depende en gran medida del número de habitantes del municipio (la población se toma como un indicador tanto de la audiencia potencial como de recursos disponibles de los ayuntamientos). Sin embargo, si consideramos las diferentes variables que miden el nivel de actividad (por ejemplo, el número de tuits por día) y la sofisticación de las cuentas (por ejemplo, el porcentaje de respuestas o retuits), dos dimensiones son suficientes para distinguir las cuentas (**figura 5**).

Figura 5. Biplot de los parámetros de actividad de las cuentas de Twitter

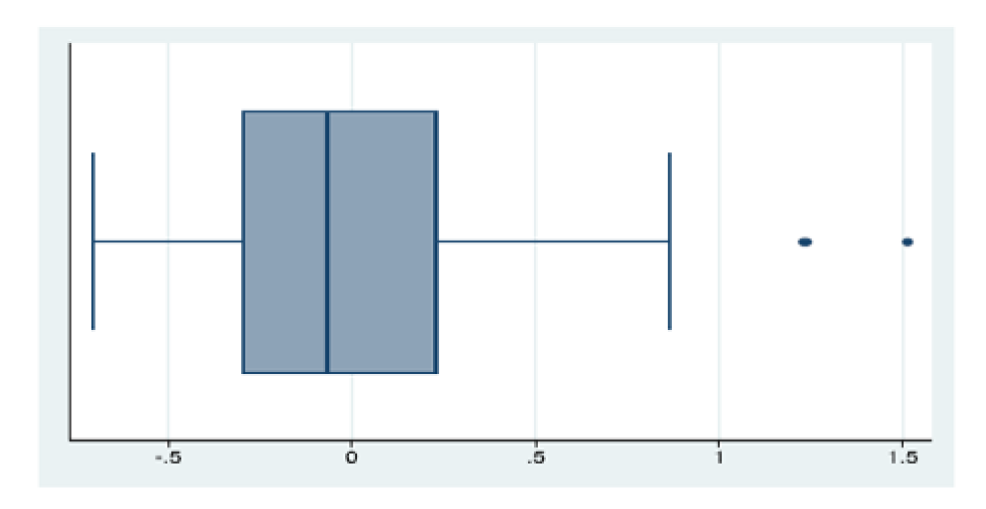


El biplot refleja la asociación de las ocho variables que se han utilizado para medir el nivel de actividad de las cuentas de Twitter: el promedio de actualizaciones semanales (tuits_m), la desviación estándar de la producción semanal de tuits (tuits_sd), la antigüedad de la cuenta (days), el porcentaje de retuits semanal (Prt_m), el porcentaje de respuestas semanal (Prp_m), el número de seguidores y seguidos (logFl y logFr, se ha aplicado una transformación logarítmica) y la ratio entre seguidores/seguidos (ratio_ff).

Cabe destacar que la primera dimensión (desempeño) captura la actividad y sofisticación en la gestión de las cuentas de Twitter, señalando que un uso más intensivo de Twitter también se asocia con un mayor nivel de interacción con otros usuarios. Por otro lado, la segunda dimensión manifiesta un componente dinámico en la gestión de cuentas de Twitter, distinguiendo el comportamiento típico seguidor/seguido de las cuentas recién creadas respecto de las más consolidadas.

La primera dimensión puede interpretarse efectivamente como el nivel de actividad de la cuenta de Twitter. Distingue las cuentas más activas y dinámicas (especialmente las actualizaciones semanales y la desviación estándar de tuits) y que tienen potencialmente un público más amplio (tanto en términos de seguidores como de seguidos). Esta dimensión, por lo tanto, identifica las cuentas de mayor éxito y, en consecuencia, podemos tomarla como un “indicador de desempeño”. El “indicador de desempeño” (emisión de más tuits, mayor número de seguidores, etc.) también se relaciona con un uso interactivo más sofisticado de la cuenta (en términos de retuits y respuestas). Sin embargo, solo una minoría de las cuentas municipales de la muestra alcanza altos niveles de actividad. La **figura 6** muestra la distribución claramente asimétrica del “indicador de desempeño”.

Figura 6. Diagrama de caja del indicador de desempeño



Se ha multiplicado por -1 la dimensión del indicador de desempeño para que los valores positivos indiquen un mayor nivel de actividad. El diagrama de caja muestra cómo la mayoría de las cuentas tienen niveles moderados de actividad y que solo una minoría –especialmente algunos valores atípicos– se destacan del resto.

La segunda dimensión parece discriminar entre diferentes estilos de gestión de la cuenta de Twitter, probablemente relacionados con su antigüedad. Esta dimensión comprende variables como la producción de tuits, la desviación estándar de los tuits, la antigüedad de la cuenta y el número de seguidores en comparación con el número de seguidos y la ratio entre seguidos/seguidores. Cuando una cuenta es de reciente creación, una manera de aumentar la popularidad es seguir otras cuentas, lo que explica una mayor proporción de cuentas a las que se sigue y ratios más altas de seguidores/seguidos.

El gráfico (**figura 5**) no parece capturar muy bien ni la proporción de respuestas semanales ni la proporción de retuits, aunque ambas contribuyen de manera positiva a las dos dimensiones. El hecho de que estén conectadas (aunque débilmente) con la segunda dimensión también da credibilidad a la idea de que esta dimensión refleja el comportamiento de las cuentas recientemente creadas, cuando a priori hay más entusiasmo para responder o retuitear con el fin de aumentar la popularidad.

3.3 Percepción y evaluación de las cuentas de Twitter por los responsables de comunicación

Aunque pueda deberse a un sesgo de deseabilidad social, las respuestas de los responsables de comunicación sobre la evaluación de los objetivos y los resultados de la actividad de Twitter muestran un alto grado de unanimidad. Casi todos los encuestados están de acuerdo en que el objetivo de utilizar esta red social es mantener informados a los ciudadanos y hacer que las actividades del gobierno local sean más visibles. Del mismo modo, la cuenta de Twitter se percibe unánimemente como un buen medio de comunicación no solo para el propio gobierno local, sino también para los usuarios de Twitter y los ciudadanos en general. Sin embargo, otras preguntas muestran una mayor diversidad de opiniones. Hay mayor desacuerdo por ejemplo cuando los responsables de comunicación responden sobre la posibilidad de relacionarse con los ciudadanos,

más allá de su uso como canal de información unidireccional. También hay una mayor variación al considerar las posibles tensiones que Twitter puede generar dentro de la organización.

Tabla 2. Nivel de acuerdo con las siguientes afirmaciones y correlación con el indicador de desempeño

A. La cuenta de Twitter debería tener como objetivo... (p13)	Mean	St.d.	Performance score
a. Mantener informados a los ciudadanos sobre temas locales	9,4	1,04	0,18
c. Hacer más visible la actividad del gobierno	8,1	1,75	0,10
b. Permitir a los ciudadanos expresar sus demandas	7,4	2,62	0,37***
d. Difundir información entre públicos especializados	7,4	2,05	0,15
e. Construir redes cívicas on line	7,3	2,00	0,18
f. Fortalecer asociaciones cívicas locales	7,2	1,83	0,08
g. Mejorar la capacidad de respuesta gubernamental	6,8	2,15	0,28**
(p14)			
c. Una cuenta de Twitter es buena para el propio gobierno local	9,0	1,10	0,08
a. Una cuenta de Twitter es buena para los ciudadanos en general	8,7	1,59	0,03
b. Una cuenta de Twitter es especialmente buena para los usuarios de Twitter	8,4	1,21	-0,13
e. Los empleados públicos recelan de Twitter	4,8	2,44	0,09
d. Los políticos recelan de Twitter	4,6	2,57	-0,04
Escala 0-10, donde 10 significa un total acuerdo y 0 un total desacuerdo			
*** Significativo al nivel 0,01 **Significativo al nivel 0,05			

Twitter es visto como una buena forma de mantener informados a los ciudadanos sobre los problemas locales y para que las actividades del gobierno local sean más visibles (**tabla 2**). Estos objetivos están claramente asociados con formas de comunicación unidireccional. En cambio, otras posibles funciones de Twitter parecen menos prioritarias, como la construcción de redes ciudadanas, el fortalecimiento de las asociaciones locales, la posibilidad de que los ciudadanos puedan expresar sus demandas o la mejora en la capacidad de respuesta del gobierno local. Estas funciones (que reciben efectivamente las puntuaciones medias más bajas y tienen mayores desviaciones estándar) se asocian con un uso interactivo más exigente de Twitter. Apostar por una cuenta interactiva es, de hecho, una decisión estratégica y, sin duda, requiere de un mayor esfuerzo organizativo. Este resultado es consistente con estudios empíricos anteriores que señalaban cómo, a pesar de su potencial de interacción, las redes sociales tienden a ser utilizadas por los organismos y organizaciones públicas como una forma de transmitir información en vez de dialogar con las partes interesadas (Waters & Williams, 2011). En realidad, solo una minoría de las cuentas de Twitter están destinadas a ser interactivas e informativas al mismo tiempo.

También hay mayor varianza cuando los encuestados evalúan la resistencia que encuentra el uso de Twitter por parte de políticos y empleados públicos. Estas variables tienen grandes desviaciones estándar y sus puntuaciones medias difieren de las demás. Ambas capturan de hecho situaciones reales o potenciales de conflicto dentro de la organización. Este punto ilustra el impacto que las redes sociales pueden tener en la organización interna de la Administración local. Cuanto más orientada a su dimensión

conversacional y dialógica, más coordinación dentro de la organización se requiere. Un uso más interactivo de Twitter implica asumir algunos costes de organización (en términos de procesamiento de información y reasignación de recursos) que no siempre se puede o se está dispuesto a aceptar. En consonancia con esta interpretación, la percepción de que Twitter permite a los ciudadanos expresar demandas se correlaciona positivamente con la percepción de que los empleados públicos se resisten ante estos nuevos canales, que pueden incrementar la carga de trabajo sin necesariamente añadir más recursos.

3.3.1 Las percepciones de Twitter asociadas con el empoderamiento ciudadano y la respuesta de los gobiernos se relacionan con el desempeño

El análisis de desempeño combinado con las percepciones muestra que los responsables de cuentas de Twitter más activos tienen las percepciones más favorables acerca de su potencial interactivo. Las cuentas más activas suelen estar gestionadas por responsables de comunicación que creen en el potencial de Twitter para involucrar a los ciudadanos, tanto respecto a la canalización de las demandas ciudadanas como a la mejora de la capacidad de respuesta de los gobiernos locales. Probablemente esta relación es endógena. Si la cuenta de Twitter está dirigida a dialogar y colaborar con los ciudadanos desde el principio, será más probable encontrar niveles más altos de actividad. Pero al mismo tiempo, una vez traspasado cierto umbral de actividad, si la cuenta ha sido suficientemente exitosa como para atraer la atención de los usuarios de Internet, es más probable que pueda aprovechar el potencial de Twitter como instrumento de interacción con los ciudadanos. En cualquier caso, el desarrollo del potencial de las redes sociales requiere ante todo el compromiso de la organización.

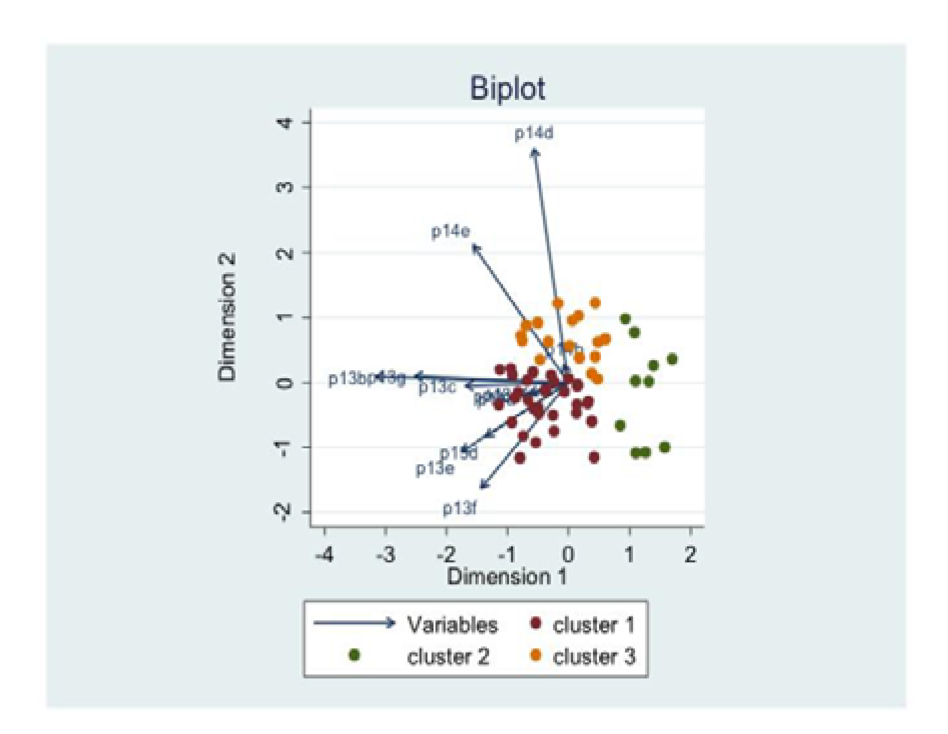
Cuando se comparan las percepciones sobre Twitter de los responsables de comunicación y el indicador de desempeño (**tabla 2**, tercera columna) nos encontramos con que solo dos de ellas se correlacionan significativamente: la percepción de que Twitter permite a los ciudadanos expresar sus demandas ($r = 0,37$) y la percepción de que Twitter puede mejorar la capacidad de respuesta del gobierno ($r = 0,28$). Ser activo en Twitter se relaciona con la creencia de que Twitter es útil para el diálogo con los ciudadanos y para mejorar la capacidad de respuesta del gobierno local. Es destacable también el hecho de encontrar que un alto nivel de desempeño requiere que los responsables de comunicación valoren positivamente el potencial interactivo de las redes sociales para favorecer una gobernanza más orientada a los ciudadanos. Estas correlaciones entre las percepciones y el indicador de desempeño refuerzan la validez de las medidas.

La relación entre percepciones y desempeño se ha explorado a través de un análisis de los indicadores de actividad por *conglomerados* de percepciones. Los gobiernos locales se han agrupado por el método *k-means* en tres *conglomerados* diferentes (figura 7):

- El *conglomerado 1* se caracteriza en general por percepciones positivas acerca del potencial de Twitter para fomentar la interactividad con los ciudadanos y la capacidad de respuesta de la Administración, así como para la creación de capital social.
- El *conglomerado 2*, en comparación con los otros dos, contiene las percepciones más escépticas sobre la capacidad de Twitter para convertirse en un canal de comunicación bidireccional entre Administración y ciudadanos.
- El *conglomerado 3* combina cierto compromiso con la interacción (como el

conglomerado 1) con percepciones de reticencia de los empleados públicos y representantes políticos, de modo que, en contraste con los otros dos, este conglomerado muestra una importante percepción de conflicto organizativo.

Figura 7. Biplot de las percepciones sobre Twitter (observaciones clasificadas por conglomerados)



Las dos dimensiones del biplot explican el 54% de la variancia. El componente más significativo explica el 35% de la variancia mientras que el segundo componente explica el 19%. La primera dimensión combina las percepciones que ven en Twitter algo más que un simple canal para informar a los ciudadanos. Está fundamentalmente relacionada con la visión de Twitter como un buen instrumento para que los ciudadanos puedan expresar sus demandas y opiniones, mejorando la capacidad de respuesta del gobierno local. El segundo componente en cambio está más asociado con una percepción de recelo hacia Twitter por parte de funcionarios y empleados públicos, con la percepción de Twitter como promotor de capital social (ya sea ayudando a construir redes ciudadanas en línea o fortaleciendo las asociaciones locales) y como una forma de comunicarse con las audiencias más especializadas.

Los tres conglomerados de las cuentas municipales difieren en sus niveles de desempeño. Una comparación de las medias de las variables de desempeño entre los grupos (**tabla 3**) revela algunas diferencias interesantes. Como era de esperar, las visiones más escépticas se relacionan con bajos niveles de actividad; por ejemplo, los gobiernos locales en el conglomerado 2 tienen menos de 20 actualizaciones por semana en promedio y un porcentaje muy bajo de respuestas y retuits. Por el contrario, las visiones más positivas hacia el potencial de Twitter para la interacción

(conglomerados 1 y 3) se asocian con niveles más altos de desempeño. El número medio de actualizaciones por semana es de alrededor de 30 para los grupos 1 y 3, a pesar de que la proporción de retuits y respuestas es un poco mejor para el grupo 1. En cuanto al número medio de seguidores y seguidos, el conglomerado 1 destaca por encima de los otros dos.

Tabla 3. Comparación de la actividad en Twitter y otras variables de interés, por conglomerado

	Conglomerado 1	Conglomerado 2	Conglomerado 3
Media de tuits por semana	**30**	20	**31**
Porcentaje de retuits (semanal)	**20%**	13%	13%
Porcentaje de respuestas (semanal)	**5%**	1%	3%
Número de días desde su creación (media)	**848**	763	749
Número de seguidores (media)	**2.644**	727	992
Número de seguidos (media)	**750**	163	501
Cuenta integrada en el servicio de atención al ciudadano	**36%**	**30%**	12%
El alcalde dispone de cuenta de Twitter	**70%**	50%	**71%**

La **tabla 3** también incluye otras dos variables de interés que pueden ayudar a una mejor caracterización de los *conglomerados*. A pesar de tener niveles similares de actividad, los *conglomerados* 1 y 3 difieren considerablemente en la conexión de la cuenta de Twitter con el servicio de atención a los ciudadanos. Solo el 12% de los gobiernos locales en el *conglomerado* 3 tiene su cuenta de Twitter integrada en el servicio de atención ciudadana, mientras que este porcentaje aumenta hasta el 36% para el *conglomerado* 1. Este bajo porcentaje probablemente explica la asociación del *conglomerado* 3 con las percepciones más intensas de conflicto dentro de la organización. Si el alcalde dispone de una cuenta de Twitter o no también proporciona información interesante, ya que puede indicar el apoyo existente por parte de los líderes políticos. Un alcalde activo en Twitter tiene más probabilidades de promover un papel más activo de la cuenta de Twitter del gobierno local. Como puede verse en la tabla 3, el *conglomerado* 2 es aquí el peor grupo con mucha diferencia, mientras que los *conglomerados* 1 y 3 tienen un porcentaje similar, alrededor del 70%.

3.3.2 La complejidad de la organización y la actividad incrementan la percepción de conflicto mientras que la integración organizativa la reduce

El nivel de actividad Twitter está en cierta medida asociado con la percepción de las tensiones y conflictos internos. Los altos niveles de actividad de Twitter pueden ser una fuente de problemas internos, a menos que se tomen medidas durante la fase de integración. Imagínese por ejemplo que los ciudadanos empiezan a enviar peticiones al gobierno local a través de Twitter. Si no se atienden adecuadamente estas peticiones, la imagen pública del gobierno local puede quedar dañada. Para responder a estos mensajes es necesario establecer una conexión fluida entre Twitter y el resto de servicios municipales, para que el ciudadano pueda recibir una comunicación eficaz y eficiente, especialmente en el entorno de Internet, donde las comunicaciones son públicas y se espera un alto grado de inmediatez. Esto necesariamente implica repensar los procesos de organización con el fin de mejorar la coordinación. Hemos detectado que

la percepción de conflicto interno es mayor en aquellos municipios en los que Twitter no está conectado con el servicio de atención a los ciudadanos, lo que demuestra que su adopción, como cualquier otra aplicación de las TIC, requiere algo más que el simple acto de abrir una cuenta. Para desarrollar todo su potencial es necesario un proceso de planificación estratégica y de adaptación entre el medio tecnológico y el funcionamiento de la organización.

La percepción de conflicto por parte de los responsables de comunicación merece una atención especial. Como se ha dicho, una cuenta de Twitter gubernamental combina lógicas diferentes (a nivel político, de gestión y de comunicación) que pueden ser una fuente de tensiones dentro de la organización. Con el fin de analizar esta interrelación de manera más sistemática, la **tabla 4** presenta los resultados de una regresión de la percepción de conflicto con variables independientes que puedan medir estas tres dimensiones. La percepción del conflicto se asocia positivamente (aunque no de manera estadísticamente significativa) con organizaciones de gran tamaño (en términos de población) y con cuentas de Twitter más activas (mayor desempeño).

Estas variables muestran que el conflicto puede estar relacionado con el nivel de actividad, lo que puede ejercer más presión sobre la organización. Por el contrario, diversas variables parecen reducir la percepción de conflicto. El desarrollo de las prácticas de gobierno electrónico (índice de gobierno electrónico) y el hecho de tener la cuenta de Twitter integrada en el servicio de atención ciudadana tienden a disminuir la percepción de conflicto de una manera estadísticamente significativa. Este hallazgo subraya que las estrategias de las TIC están mejor implementadas cuando se combinan con los procesos de rediseño organizativo (con el fin de integrar la tecnología dentro de la actividad de la organización) y que se vuelven menos problemáticas cuando las organizaciones acumulan más experiencia en las TIC. Las otras variables que reducen la percepción de conflicto, tales como el nivel de conflicto o discusión política (en términos de fragmentación política) o la predisposición positiva del alcalde al uso de la red social (medido como una variable dicotómica que toma el valor de 1 si el alcalde tiene una cuenta de Twitter), no parecen en cambio estadísticamente relevantes.

Tabla 4. Análisis de regresión lineal (variable dependiente: percepción de conflicto)

	Coef.	Std. Err.
Indicador de desempeño	0,144	0,253
Regulación de la administración electrónica	0,032	0,177
Índice de e-gobierno	**-0,100***	0,051
Población	0,209	0,131
Fragmentación política	-0,411	0,818
Integración de Twitter	**-0,362***	0,193
Alcalde con cuenta de Twitter	-0,213	0,185
Constante	-1,174	0,899
Número de observaciones	54	
R cuadrado	0,17	
*** p<0,01 ** p<0,05 *p<0,1		

4 Conclusión

La exploración de la adopción y uso de las cuentas municipales de Twitter en Cataluña que hemos realizado proporciona algunas claves para una mejor comprensión del papel de las redes sociales en el actual proceso de modernización de las administraciones públicas. El análisis de los datos muestra que los enfoques que ven las TIC como catalizador de la transformación radical de las administraciones públicas son demasiado optimistas. Sin duda, las redes sociales en el ámbito local abren un nuevo canal de interacción con los ciudadanos y grupos de interés, pero esta interacción solo será eficaz si (i), en primer lugar, la organización se compromete a apostar por ella (lo que, en última instancia, requiere la participación y el apoyo del nivel político) y (ii), en segundo lugar, se da un ejercicio previo de racionalización con el fin de adaptar los procesos organizativos a la gestión orientada a los ciudadanos que las aplicaciones TIC demandan.

Hay que subrayar que el diseño de la investigación presentada en este artículo tiene limitaciones. Solo proporciona un panorama general sobre la actividad de Twitter, basado exclusivamente en las propias cuentas oficiales sin tener en cuenta las redes en las que se insertan o la conexión con otros medios de comunicación social. Las investigaciones futuras deberían dirigirse hacia un análisis más detallado del flujo de comunicaciones en redes locales y de sus implicaciones y consecuencias para las organizaciones públicas. De esa manera, una línea de investigación prometedora implicaría analizar el papel y la posición de los gobiernos locales frente a otros actores políticos relevantes y usuarios de Internet, en el contexto de las esferas locales de Twitter.

Referencias bibliográficas

Bonsón, E., Torres, L., Royo, S. & Flores, F. (2012). "Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities". Government Information Quarterly, 29(2), 123-132.

Bowman, A. O. & Kearney, R. C. (2010). State and local government. Cengage Learning.

Carter, L. & Weerakkody, V. (2008). "E-government adoption: A cultural comparison". Information Systems Frontiers, 10(4), 473-482.

Claver-Cortés, E., De Juana-Espinosa, S. & Tari, J. J. (2008). "E-government maturity at Spanish local levels". International Journal of Value Chain Management, 2(1), 4-17.

Coursey, D. & Norris, D. F. (2008). "Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment". Public Administration Review, 68(3), 523-536.

Criado, J. I., Martínez-Fuentes, G. & Silván, A. (2013). "Twitter en campaña: las elecciones municipales españolas de 2011". RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 12(1).

Criado, J. I. & Ramilo, M. C. (2003). "E-government in practice: An analysis of Web site orientation to the citizens in Spanish municipalities". International Journal of Public Sector Management, 16(3), 191-218.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. American Sociological Review, 48(2), 147-160.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). “New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance”. Journal of Public Administration Research and Theory, 16(3), 467-494.

Ellison, N. & Hardey, M. (2013). “Developing Political Conversations?” Information, Communication & Society, 0(0), 1-21.

Field, T. (2003). The e-government imperative. Publications de l’OCDE.

Norris, D. F. & Moon, M. J. (2005). “Advancing E-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare?” Public Administration Review, 65(1), 64-75.

Norris, D. F. & Reddick, C. G. (2013). “Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change?” Public Administration Review, 73(1), 165-175.

Panagiotopoulos, P. & Sams, S. (2011). “Twitter in local government: A study of Greater London authorities”. SIG eGOV.

Pina, V., Torres, L. & Royo, S. (2007). “Are ICTs improving transparency and accountability in the EU Regional and Local Governments?” Public Administration, 85(2), 449-472.

Pina, V., Torres, L. & Royo, S. (2010). “Is E-Government Promoting Convergence Towards More Accountable Local Governments?” International Public Management Journal, 13(4), 350-380.

Waters, R. D. & Williams, J. M. (2011). “Squawking, tweeting, cooing, and hooting: analyzing the communication patterns of government agencies on Twitter”. Journal of Public Affairs, 11(4), 353-363.

Capítulo 5

Gobiernos y administraciones locales vascas en las redes sociales,

de Javier Estebaranz González y Mentxu Ramilo Araujo[1]

Resumen:

Este trabajo analiza cuál es la presencia de las instituciones locales vascas en redes sociales, a partir del análisis del nivel de interacción e influencia. Lejos de ser relacionales y sociables, las instituciones locales vascas analizadas emplean las redes sociales para la comunicación unidireccional, sin interactuar ni conversar con la ciudadanía.

Palabras clave:

Medios sociales, redes sociales, gobiernos y administraciones públicas, ciudadanía, comunicación política.

[1] La primera versión de este capítulo fue presentada como ponencia en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid) los días 23 y 24 de septiembre de 2013.

1 Introducción

Las redes sociales maduran como fenómeno tecnológico en España. Según datos del informe eEspaña 2013 y de la empresa ComScore, el 61% de la población internauta española usa las redes sociales. Además el 68% de las personas que acceden a Internet desde sus *smartphones* consulta las redes sociales (Fundación Orange, 2013; IAB Spain, 2013; ComScore, 2013).

En la Comunidad Autónoma vasca (en adelante CAV), en el primer semestre de 2013, las páginas más consultadas en Internet fueron Facebook (2ª), con 640.000 cuentas localizadas en la CAV, YouTube (4ª), Tuenti (9ª) y Twitter (13ª) (EUSTAT, 2013). El auge de la presencia de la ciudadanía en estos espacios sociales ha empujado a los agentes públicos y sociales vascos a estar en estas redes.

El Gobierno Vasco, en "La Agenda Digital de Euskadi 2015" (AD@15), estableció entre sus líneas de actuación *fomentar el uso de las redes sociales en los niveles políticos* como acción para *acercar la actividad política y pública a la ciudadanía*, pero sin concretar planes de acción concretos (Gobierno Vasco, 2012a: 100). En sintonía con la AD@15, desde la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) se elaboró un documento de trabajo que proponía un código de conducta para llevar a cabo una *política de calidad institucional en los ayuntamientos vascos*. Entre otras responsabilidades y compromisos de los cargos públicos locales se establecen: **comunicar eficazmente**, utilizando todos los medios a su alcance (incluidas las redes sociales), **escuchar activamente** y hacer llegar a la ciudadanía no solo sus decisiones, sino también una justificación sencilla y comprensible de por qué se han adoptado (EUDEL, 2013: 11).

La estructura de este capítulo es la siguiente: en primer lugar, se exponen el objeto y objetivos del estudio realizado, que es conocer el nivel de presencia de las instituciones públicas locales vascas en las redes sociales. En segundo lugar, se recogen los aportes teóricos más relevantes para el tema de estudio. A continuación, se describe la metodología utilizada. En cuarto lugar, se detallan los elementos clave de una estrategia de presencia en los medios sociales. Posteriormente, se realiza el análisis de las experiencias locales vascas en redes sociales, teniendo como elemento de comparación experiencias de referencia. Finalmente, se plantean las conclusiones más relevantes de este estudio.

2 Objeto y objetivos de estudio

El objeto de esta investigación es analizar en qué medida las instituciones locales vascas están adoptando **estrategias de presencia en las redes sociales.** Para lograr este propósito, se analizó la presencia institucional en las redes sociales, a través de una serie de dimensiones que permitirán conocer:

- si hay una estrategia de uso sistematizado de las redes sociales, interactuando con la ciudadanía por medio de una comunicación bidireccional;
- o hay presencia en las redes sociales de manera unidireccional, como un lugar más desde donde difundir información, sin interactuar con la ciudadanía;
- o, sencillamente, no se utilizan estos canales para escuchar y conversar con la ciudadanía.

3 Marco teórico

En los últimos años, numerosa literatura ha reflexionado sobre cómo el uso efectivo de Internet y de los medios sociales podría facilitar la información, comunicación,

interacción, consulta y participación de la ciudadanía en el diseño y puesta en marcha de políticas y servicios públicos (Van Djik, 1991; Castells, 1996, 2001; Barber, 2001; Subirats, 2002; Reig, 2012; Cotarelo, 2013).

Las experiencias reales ya en marcha ponen de manifiesto cómo las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC) tienen un gran potencial para generar dinámicas relacionales y colaborativas que contribuyan a la innovación democrática, empoderando a la ciudadanía para que tome parte en la actividad política y pública, siempre que existan compromisos y estrategias políticas con voluntad de aprovechar este potencial relacional (Moraga, 2009; Dans, 2012; Subirats, 2011; Ramilo y Fernández, 2012; Castells, 2012; Graells y Ramilo, 2013).

Una de las claves del éxito del fenómeno de los medios sociales,[2] en general, y de las redes sociales, en particular, es la facilidad y la rapidez para crear contenidos, compartir información, conversar o interactuar de manera colaborativa con otras personas en Internet (Kietzmann *et al.*, 2011; Zuckerberg, 2009). La facilidad de uso de las redes sociales ha convencido a gran parte de la población mundial para hacer de los medios sociales su espacio de conversación e interacción (Ippolita, 2012). Sin embargo, los gobiernos y administraciones públicas tienen más dificultades para encontrar ventajas y oportunidades en estos nuevos medios sociales de comunicación.

La mesa de debate "Butterfly Europe" del Parlamento Europeo (2011) reflexionó sobre el uso de las redes sociales en política. La siguiente tabla recoge algunas de las ventajas e inconvenientes que se plantearon en ese debate.

Tabla 1. Ventajas e inconvenientes de la presencia institucional en las redes sociales

Ventajas	Inconvenientes
• Opinión pública accesible • Medio óptimo para difundir información • Fácil implicación ciudadana en la toma de decisiones • Reflejo de las futuras tendencias sociales	• Visión parcial de los problemas de la sociedad • Falsa imagen de herramienta para la democracia directa • Medio proclive a la desinformación

Fuente: elaboración propia a partir de Parlamento Europeo (2011).

4 Metodología

En primer lugar, una **revisión bibliográfica** y **webgráfica** permitió conocer el estado del arte del tema de estudio. En segundo lugar se conversó con varias **personas expertas**[3] en medios sociales y con un amplio conocimiento del uso de las redes sociales en las instituciones públicas. Posteriormente, se identificaron una serie de **experiencias de**

[2] Los medios sociales se definen como un grupo de aplicaciones basadas en Internet que se desarrollan sobre los fundamentos de la web 2.0 o web social y que permiten la creación y el intercambio de contenidos generados por las personas usuarias de manera rápida y sencilla. Hay medios sociales para la comunicación (weblogs, microblogs o redes sociales), para la colaboración (wikis o marcadores sociales), multimedia (compartir vídeos, imágenes o presentaciones) o para el entretenimiento (mundos virtuales o juegos en línea) (Kaplan, 2010; Wikipedia, 2013a). Frente a los medios de comunicación de masas (*mass media*), donde la comunicación es unidireccional, los medios sociales permiten a cualquier persona generar y emitir información y contenidos e interactuar con todas aquellas personas con las que quiera conversar.

[3] Agradecemos a Cristina Juesas, Jordi Graells, Asela Ortiz de Murua, Venan Llona e Iñaki Otamendi su colaboración.

referencia en instituciones públicas que sirvieron para conocer diferentes modelos de estrategias en medios sociales.

Del 18/07/2013 al 14/08/2013 se realizó un **análisis de la presencia de las instituciones públicas locales vascas** en los medios sociales, navegando por las páginas web institucionales. Se detectó que, en muchos casos, hay perfiles que no se recogen en las páginas web institucionales y, por eso, se hicieron búsquedas específicas en los medios sociales analizados y, en otros medios, para localizar perfiles no visibles en las páginas web oficiales. Los casos estudiados fueron las tres diputaciones forales (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) y los ayuntamientos mayores de 50.000 habitantes (Barakaldo, Bilbao, Getxo, Irún, Portugalete, Santurtzi, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz). En total, 11 casos de estudio.

Los **medios sociales analizados** fueron redes sociales como Facebook, Twitter, Google+, Tuenti, LinkedIn, Instagram y Pinterest, y repositorios multimedia de vídeos (YouTube y Vimeo), imágenes (Flickr), presentaciones (Prezi, SlideShare, Scribd e Isuu), servicios de retransmisión (Livestream), mensajería instantánea (Skype y WhatsApp) y geoposicionamiento (Foursquare). Finalmente, tras este completo análisis, en este capítulo se presentan los resultados de las redes sociales más utilizadas en las instituciones, es decir, Facebook, Twitter, Google+, Tuenti, además de otros medios sociales como YouTube, Vimeo, Flickr, etc.

Las **páginas y perfiles analizados** fueron:

- oficiales de la institución, es decir, del tipo @institucionoficial;
- de los máximos responsables políticos, alcaldes y diputados generales (hombres en el 100% de los casos);
- de iniciativas ciudadanas que son buenas prácticas a tener en cuenta;
- de departamentos, proyectos, iniciativas o programas de las instituciones públicas analizadas. Por falta de espacio, esta información no se presenta en este trabajo y solo se mencionan los casos más representativos encontrados en este análisis.

4.1 Dimensiones de análisis

Para contribuir a arrojar luz sobre la efectividad de la presencia en redes sociales, se tendrán en cuenta una serie de **factores de métrica** que van más allá de los indicadores fáciles del número de seguidores, fans, amistades, etc. (Kaushik, 2011; Fernández, 2013). Las dimensiones analizadas son:

- **Conversación**: corresponde al número de comentarios o respuestas de la audiencia por tuit o post.
- **Amplificación**: es la ratio de redifusión de los contenidos. Por tanto, en Twitter será el número de retuits por publicación[4] y en Google+ y Facebook el número de veces que se comparte un post.
- **Aplauso**: aquí estamos analizando lo que gusta. Por tanto, en Twitter será el número de favoritos por tuit, en Facebook el número de “me gusta” por publicación y en Google+ el número de +1.
- Además, para Facebook se creó un indicador para medir la **interacción** de las personas usuarias en Facebook y las páginas de instituciones públicas obtenido tras dividir el “número de **p**ersonas **q**ue están **h**ablando de esto” (en adelante

[4] Para medir en Twitter los coeficientes de amplificación y aplauso se ha usado twitonomy.com.

PHE) por el número de "**me gusta**" (en adelante MG). El resultado obtenido se ha multiplicado por 100 para obtener el porcentaje [(PHE/MG)*100 = valor %]. Este coeficiente permite conocer el porcentaje de las personas seguidoras de esa página y de las personas usuarias que, de un modo u otro, han interactuado con una página en Facebook en los siete días anteriores a la recogida de datos.

- En la red social Twitter se midió la **influencia** de los perfiles por medio del Klout Score.[5] Cuanto más alto es el valor, mayor influencia tiene en Twitter ese perfil (Serrano, 2012: 300).

5 Estrategias de presencia en los medios y redes sociales

La presencia de las instituciones en los medios sociales no es una tarea sencilla, ya que las personas encargadas de su diseño y gestión no solo han de tener los recursos técnicos necesarios, sino que también han de disponer de conocimientos en marketing digital y cualidades para crear redes de confianza entre las personas (Robshaw-Bryan, 2013). El fin no es otro que el de interactuar con la ciudadanía de una manera diferente de la realizada hasta ahora.

Por todo esto, la presencia en los medios sociales de una institución pública tiene que definirse previamente de manera estratégica en un plan de comunicación y difusión y/o en una guía de usos y estilos en los medios sociales que permita medir los esfuerzos y dedicación del personal encargado de su dinamización y hacer un seguimiento de los resultados obtenidos (Estebaranz, 2012; Generalitat de Cataluña, 2013; Gobierno Vasco, 2012b; Graells y Ramilo, 2013).

Con una estrategia centrada en la interacción de los medios sociales, la reputación de una organización no tiene por qué verse dañada, en todo caso mejorará, ya que la interacción de la ciudadanía con las instituciones públicas repercutirá en una renovación de la imagen de la institución. Por otra parte, los miedos a perder el control en las redes sociales pueden superarse con medidas y pautas de acción claras para controlar los posibles riesgos (Braña, 2009).

Algunos de los elementos clave a tener en cuenta en el diseño de una estrategia de presencia en medios sociales son los siguientes:

- **Objetivos del proyecto**: es primordial delimitar los objetivos generales y los específicos. Cada objetivo general tendrá su propia línea editorial y plan de publicación. No es conveniente definir un gran número de propósitos generales si no se dispone de medios suficientes. Los objetivos específicos responden a los asuntos de trabajo del día a día y son los principales recursos para alimentar las publicaciones en los medios sociales del proyecto. Es recomendable no tener demasiada ambición y tender a objetivos concretos y medibles.
- **Público objetivo**: para localizar al público, es necesario hacer una "escucha activa" de lo que sucede en los medios sociales del área de influencia a cubrir, solo así se sabrá cuántas personas son, cómo se expresan y qué temas les interesan (Juesas, 2012). Si se conoce a la potencial audiencia, la redacción de los mensajes será más directa y precisa.
- **Elección precisa de los medios sociales**: según los propósitos y el público al que se dirige el proyecto de comunicación, habrá que escoger el o los medios más adecuados. Cada red tiene sus características técnicas y su lenguaje propio,

[5] El Klout Score es un valor sintético entre 0 y 100 para cada perfil. Accesible en klout.com.

por lo que hay que evitar la réplica de un mismo mensaje en medios diferentes.

- **Estilo:** las publicaciones han de concebirse acordes a objetivos, público y medio social de difusión. No hay que olvidar que las personas buscan en los medios sociales un contacto cercano, similar al de las pequeñas comunidades. Por ello es conveniente establecer unas normas de estilo como las siguientes:
  - ✓ evitar formalismos y el lenguaje técnico o administrativo;
  - ✓ utilizar un lenguaje sencillo, sin faltas de ortografía;
  - ✓ hablar en segunda persona sin usar coloquialismos;
  - ✓ nunca olvidar las normas de cortesía más elementales;
  - ✓ en las conversaciones, mostrar curiosidad para crear complicidad;
  - ✓ hacer periódicamente preguntas de respuesta fácil;
  - ✓ responder cuando se es preguntado con propiedad;
  - ✓ no caer en provocaciones, evitando enfrentamientos;
  - ✓ no ser oficialmente aburrido y variar de temas;
  - ✓ usar, si es posible, el sentido del humor.
- **Definir equipo y recursos:** no solo hay que establecer quién va a hacerse cargo de las publicaciones sino también ofrecerle acceso a todos los medios y contenidos internos de la institución que permitan que fluya la información (Estebaranz, 2012). Es muy recomendable contar con repositorios multimedia para enriquecer las publicaciones.
- **Planificación:** es clave hacer una planificación sobre un calendario que defina mensajes y temas de los objetivos de la comunicación. Esta acción ofrecerá coherencia al espacio y permitirá una buena planificación del equipo gestor. Todo plan de difusión requiere una constante revisión, ya que los medios sociales están vivos y en constante cambio por la intervención de múltiples personas y, adicionalmente, por factores externos que marcan las tendencias y la actualidad.
- **Promoción:** para dar a conocer la presencia de una organización en los medios sociales es necesario publicitar el nuevo espacio en entornos donde interviene el público objetivo de la acción de comunicación. La promoción se centrará en las ventajas que tendrán esas personas al acceder al nuevo espacio de comunicación (Guadián, 2011).
- **Medir el impacto:** la mayoría de las redes sociales cuentan con su servicio de estadísticas. Si inicialmente es oportuno centrarse en obtener el mayor número de personas que sigan las publicaciones, es recomendable contar con otras métricas que midan la efectividad de la estrategia puesta en marcha en los medios sociales. De esta manera, se tendrán datos para justificar la continuidad o el cambio de la estrategia de presencia en los medios sociales, o bien para retirarse de un medio donde no se han cumplido los objetivos de comunicación (Kaushik, 2011; Serrano, 2012; Graells, 2013).

6 Administraciones públicas locales vascas en las redes sociales

El 82% (9 de 11) de las instituciones locales vascas analizadas tiene presencia oficial en las redes sociales. Ni la Diputación Foral de Álava ni el Ayuntamiento de Santurtzi tienen presencia oficial en las redes sociales. En el caso de la Diputación Foral de Bizkaia, la presencia en las redes sociales es del gabinete de prensa. Además de los perfiles oficiales, existen otras cuentas vinculadas a proyectos concretos que están fuera del análisis de este estudio.

Por otro lado, el 55% (5 de 9) de las instituciones con presencia en redes sociales tienen dentro de su página web un espacio donde recogen todos los perfiles oficiales de los distintos programas, departamentos, proyectos, etc. Sin embargo, en tres de

estos casos la información en estas páginas web es incompleta.

Tabla 2. Presencia en redes sociales de las administraciones locales vascas

Institución	Partido político en el gobierno	¿Tiene presencia oficial como institución en RRSS?	¿Tiene web que recoge los perfiles oficiales?
Diputación Foral de Álava	PP	No	No
Diputación Foral de Bizkaia	EAJ-PNV	Sí	No
Diputación Foral de Gipuzkoa	Bildu	Sí	No
Ayto. de Barakaldo	PSE-EE (PSOE)	Sí	No
Ayto. de Bilbao	EAJ-PNV	Sí	Incompleta
Ayto. de Getxo	EAJ-PNV	Sí	Sí
Ayto. de Irún	PSE-EE (PSOE)	Sí	Incompleta
Ayto. de Portugalete	PSE-EE (PSOE)	Sí	No
Ayto. de Santurtzi	EAJ-PNV	No	No
Ayto. de Donostia-San Sebastián	Bildu	Sí	Incompleta
Ayto. de Vitoria-Gasteiz	PP	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

6.1 Perfiles "oficiales" en las redes sociales

A continuación se analizan algunas experiencias de referencia en las redes sociales que sirvan para comparar con la presencia de las instituciones locales vascas y sus máximos representantes políticos en Facebook, Twitter, Google+ y otros medios sociales relevantes. Se ha centrado el análisis en el perfil o página oficial de la institución, aunque en numerosos casos existen otras páginas y perfiles que pese a analizarse no se incluyen en esta comunicación.

6.1.1 Facebook

Facebook es la red social con mayor número de personas usuarias en el planeta. Sin embargo, existe una desconfianza general desde su fallida salida a la bolsa de Nueva York (Tate, 2013). Los resultados del primer trimestre de 2013, por contra, indican un promedio mensual de 665 millones de personas usuarias de Facebook, con un crecimiento del 26% respecto al mismo período del año anterior (Facebook, 2013).

Independientemente de que el incremento de perfiles en esta red social no crezca como en los años anteriores, por el momento no se avista otra red social con el alcance e influencia que actualmente tiene Facebook. Sin embargo, la fácil compra y venta de los "me gusta" en las redes sociales (Steuer, 2013) ha servido para que en esta investigación se quiera ir más allá de la métrica de personas usuarias a las que les guste un espacio en cuestión y, para ello, se incida en el grado de interacción de los perfiles personales con las páginas analizadas en este estudio.[6]

Entre las páginas de **organismos públicos oficiales de referencia** a nivel internacional destacan los ayuntamientos de **Hamburgo** y **Munich** por contar con un promedio de aplauso en sus publicaciones próximo a los 1.160 y 1.113 MG semanales,

[6] Al no haber aún aplicaciones para Facebook que permitan, de un modo automático, conocer los factores de métrica propuestos en esta investigación, se ha contabilizado manualmente el total de impactos en los siete días comprendidos del 25 al 31 de julio.

respectivamente.

Situada entre las páginas de Facebook de **servicios públicos** de referencia se encuentra la de los **Mossos d'Esquadra**, con un porcentaje de interacción cercano al 16% entre los MG y las PHE. La policía de **Vancouver**, por otro lado, recibe un promedio de 170 MG y 17 comentarios por publicación.

Las páginas oficiales dedicadas al **turismo** tienen su referente en la página oficial de turismo de la Generalitat de Cataluña, denominada **Catalunya Experience**, con un promedio de 640 MG por publicación.

Tabla 3. Experiencias en Facebook a nivel internacional

Denominación	Nº de "me gusta" de la página (MG)	Nº de personas que están hablando de esto (PHE)	Media de interacción PHE/MG (%)	Promedio de "me gusta" en publicaciones	Promedio de difusión por publicación	Promedio de comentarios
Ayuntamiento de Hamburgo	789.998	33.947	4,3%	1.159,23	111,92	31,86
Ayuntamiento de Munich	376.348	11.402	3,03%	1.112,54	183,27	45,90
Vancouver Police Department	7.883	577	7,32%	170,25	28,5	17,12
Catalunya Experience	105.335	5.127	4,87%	643,16	131,75	20,83
Mossos d'Esquadra	10.230	1.635	15,98%	105,53	27,5	8,53

Fuente: elaboración propia.

En general, los resultados del análisis de las instituciones locales vascas distan mucho de los buenos resultados que ofrecen las páginas de referencia escogidas. El principal motivo es la escasa capacidad de que disponen estas páginas para atraer a la ciudadanía con sus publicaciones.

Entre las páginas de las instituciones vascas en Facebook destaca la de la Diputación Foral de Bizkaia por el mayor promedio de aplausos en sus publicaciones, acercándose a los 8 puntos. Además, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es el que mayor grado de difusión tiene en sus publicaciones, con un 1,2 por publicación, y de índice de comentarios, con un comentario por cada cuatro publicaciones. Este ayuntamiento es el ente con un mayor número de cuentas por servicios.

En el porcentaje de interacción (PHE/MG) destaca el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, con un 15%, debido al gran número de publicaciones que realiza a diario, ya que replican en Facebook los 6 o más tuits que difunden diariamente.

Entre las instituciones locales vascas hay que citar el caso del Ayuntamiento de Getxo, pues al igual que algunos políticos cuenta con un perfil[7] y no con una página.

[7] Disponer de un perfil y no de una página, en casos de instituciones y altos cargos públicos, es considerado una mala práctica por la propia red social. El perfil resta transparencia a su gestión, pues no permite seguir con fiabilidad los datos que ofrece en su muro de publicaciones ya que los perfiles no aseguran que todos sus comentarios o publicaciones sean públicos. También resta capacidad de difusión, puesto que para obtener seguidores es necesario solicitar la amistad. Además, los perfiles no ofrecen las estadísticas que Facebook muestra a quienes manejan la página ni los datos públicos relativos al número de personas que hablan del espacio (PHE), los cuales ayudan a conocer el grado de interacción.

Tabla 4. Administraciones locales vascas en Facebook

Página oficial de la institución (nº de páginas o perfiles relevantes, sin contar la oficial)	Nº de "me gusta" de la página (MG)	Nº de personas que están hablando de esto (PHE)	Media de interacción PHE/MG (%)	Promedio de "me gusta" en publicaciones	Promedio de difusión por publicación	Promedio de comentarios
DF de Álava (0)						
DF de Bizkaia (0)	311	8	2,57%	7,8	0,13	0
DF de Gipuzkoa (0)	258	2	0,01%			
Barakaldo (0)	743	5	0,67%	2	0	0
Bilbao (12)	842	6	0,71%	0	0	0
Donostia-San Sebastián (10)	2.033	306	15,05%	0,15	0,2	0
Vitoria-Gasteiz (11)	1.938	101	5,21%	6,6	1,2	0,25
Irún (3)*						
Portugalete (1)*						
Santurtzi (1)*						
Getxo (perfil)**						
* Los ayuntamientos de Irún, Portugalete y Santurtzi no tienen página oficial sino que disponen de páginas de servicios como juventud, turismo, bibliotecas... ** El Ayuntamiento de Getxo tiene un perfil en lugar de página oficial.						

Fuente: elaboración propia.

En el nivel de páginas de personalidades políticas seleccionadas, es destacable la de **Barack Obama**, con un elevado número de PHE. La página del alcalde del municipio granadino de Jun, **José Antonio Rodríguez**, tiene una ratio que supera a la de Obama en el porcentaje de MG/PHE, pero sus publicaciones alcanzan un promedio más bajo en conversación, aplauso y difusión.

Entre los representantes vascos destaca Juan Karlos Izagirre, alcalde de Donostia-San Sebastián, como el único que dispone de una página en Facebook en activo. Entre las interacciones en su espacio destaca una media de 85 aplausos (me gusta) por publicación.

El alcalde de Bilbao no publica desde mediados de abril, posiblemente debido a sus problemas de salud; sin embargo, hasta entonces su espacio tenía un importante número de comentarios, "me gusta" y publicaciones compartidas.

Por otro lado, hay otros tres representantes que cuentan con perfil y no con una página en Facebook, es el caso del máximo cargo en la Diputación de Álava, el alcalde de Vitoria-Gasteiz y el de Irún. Mientras que el alcalde de Vitoria-Gasteiz no permite visualizar sus interacciones con otros perfiles si no se le solicita la amistad, el alcalde de Irún y el diputado general de Álava permiten la consulta de los contenidos de su muro.

Tabla 5. Representantes institucionales con presencia en Facebook

Representantes institucionales	Nº de "me gusta" de la página (MG)	Nº de personas que están hablando de esto (PHE)	Media de interacción PHE/ MG (%)	Promedio de "me gusta" en publicaciones	Promedio de difusión por publicación	Promedio de comentarios
Barack Obama	36.547.704	1.632.391	4,47%	52.930	3.602	8.357
José Antonio Rodríguez (Jun)	11.630	540	4,64%	391	2	0,25
Iñaki Azkuna (Bilbao)	3.511	45	0,09%			
Juan Karlos Izagirre (Donostia-San Sebastián)	4.889	197	4,03%	85	3	4
Jose Antonio Santano (Irún)	1.333 amigos					
Javier Maroto (Vitoria-Gasteiz)	3.566 amigos					
Javier de Andrés (DF Álava)	719 amigos					

Fuente: elaboración propia.

6.1.2 Twitter

Twitter es una red social que despierta mucho interés en la política de comunicación de las instituciones políticas y públicas (Ballester, 2013), aunque aún muchas personas con responsabilidades políticas y públicas tengan poca experiencia en la comunicación por Internet (Sánchez-Mellado, 2013).

Como **cuenta oficial** de una institución, destacaría a nivel internacional la ciudad de Sydney (@cityofsydney) con un alto grado de conversación (71%) con las personas que la siguen y un notable índice de influencia (62).

Como **cuentas de políticas o servicios públicos**, destacan las de dos servicios de policía. En primer lugar, la Policía de Vancouver (@VancouverPD), relevante por su nivel de conversación (60,7%) y un índice de influencia muy importante (80). Y en segundo lugar, la Policía Nacional de España (@policia) con más de medio millón de seguidores, con un 93% de tuits favoritos y retuiteados, además de una notable influencia con un Klout Score de 79. La presencia de @policia en las redes sociales es un proyecto de comunicación cuyo objetivo es concienciar, informar y atender a la ciudadanía. En su estrategia de comunicación han optado por no seguir a nadie, escuchar y responder a quien pregunta (casi 150 mensajes diarios) si tienen información relevante que aportar como respuesta (Pérez, 2013).

Como **iniciativas en Twitter para implicar a la ciudadanía**, en diciembre de 2011 se lanzó la campaña "Curators of Sweden" en el perfil oficial @sweden para que semanalmente una persona sueca diferente mostrase con sus tuits su propia vida y la diversidad sueca. Posteriormente se pusieron en marcha otros proyectos similares: @PeopleofLeeds, @WeAreAustralia, @TweetWeekUSA, @CuratorsMexico o @BasquesAbroad. Todos ellos son perfiles no oficiales en Twitter y no tienen influencia gubernamental, a diferencia del caso sueco (Wikipedia, 2013b).

Tabla 6. Experiencias en Twitter a nivel internacional

Denominación	Nº de tuits	Seguidores	Siguiendo	Coef. conver sación (%)	Réplicas recibidas / día	Retuits (%)	Favoritos (%)	Influencia
@cityofsydney	3.140	23.996	448	71	22	44	21	62
@VancouverPD	5.110	35.956	903	60	27	59	31	80
@policia	5.447	575.261	0	27	149	93	93	79
@sweden	60.253	66.334	1.360	72	159	19	25	71

Fuente: elaboración propia.

Las instituciones locales vascas siguen el patrón de uso de Twitter de otras instituciones públicas españolas y están muy lejos de las buenas prácticas identificadas a nivel internacional. Ninguna de ellas tiene relevancia en el coeficiente de conversación (Ballester, 2013). Este dato indica que los perfiles en Twitter se utilizan como canales para trasladar teletipos de prensa de manera unidireccional y sin responder a las réplicas de las personas usuarias que interactúan con estos perfiles. Un ejemplo de ello puede ser el perfil en Twitter de la Diputación Foral de Bizkaia, que se define como “Gabinete de Prensa Digital”.

Los contenidos más compartidos a través del retuiteo son los difundidos por los ayuntamientos de Bilbao (48%) y Vitoria-Gasteiz (46%); ambos destacan por un elevado nivel de amplificación de sus contenidos.

Los ayuntamientos de Donostia-San Sebastián (15%) y Vitoria-Gasteiz (13%) son los que difunden contenidos destacados por tener más valor e interés para las personas usuarias y, por tanto, son marcados como favoritos.

Los perfiles institucionales con mayor influencia, en función de su actividad e interacción, son los de Vitoria-Gasteiz (61), los de Donostia-San Sebastián en castellano y euskera (55 y 54) y el de Getxo (50).

Tabla 7. Administraciones locales vascas en Twitter

Institución (nº de cuentas relevantes, sin contar la oficial)	Cuenta oficial	Nº de tuits	Segui dores	Siguien do	Coef. de conversación (%)	Réplicas recibidas /día	Retuits %	Favoritos %	Influen cia
DF de Álava (1)	No tiene								
DF de Bizkaia (2)	@bizkaimedia	1.981	656	254	0	0	31	3	48
DF de Gipuzkoa (10)	No tiene								
Barakaldo (0)	No tiene								
Bilbao (11)	@InfoBilbao	365	273	1	0	0	48	5	43
Getxo (1)	@getxoweb	7.024	1.233	0	0	0	17	3	50
Irún (2)	@irun_informa	1.712	929	60	0	0	35	3	49
Portugalete (0)	No tiene								
Santurtzi (0)	No tiene								
San Sebastián (11)	@Ayto_SS (castellano) @donostiakoudala (euskera)	11.529 11.868	3.998 3.287	289 500	0 0	0 0	33 19	15 6	55 54
Vitoria-Gasteiz (17)	@vitoriagasteiz	5.593	11.704	511	0	0	46	13	61

Fuente: elaboración propia.

Entre los **responsables políticos en Twitter** destaca José Antonio Rodríguez, alcalde de Jun, que tiene dos perfiles: el oficial (@AlcaldeJun), menos activo y exclusivamente institucional donde no hace comentarios políticos, y su perfil personal (@JoseantonioJun), mucho más activo para escuchar y conversar con las personas que le siguen en Twitter. Este tipo de perfil personal resulta más atractivo para la conversación (58%) que otros perfiles políticos como por ejemplo el de @BarackObama, con un equipo que dirige su comunicación política, pero que no es capaz de generar tanta conversación (26%) (Pavan, 2013).

Los indicadores de conversación, amplificación o viralidad de los contenidos, aplauso e influencia de los máximos responsables políticos locales vascos en Twitter están muy lejos de los resultados de @BarackObama o @JoseAntonioJun. Salvo Javier Maroto, que utiliza de manera activa Twitter y es el más influyente (61), el resto de alcaldes y diputados generales se limitan a difundir información, han registrado una cuenta pero no la han utilizado nunca o no tienen presencia en Twitter. En general todos los perfiles son oficiales y se identifican con el responsable político, salvo los perfiles de Martín Garitano y José Luis Bilbao, que no tienen foto ni descripción.

Tabla 8. Representantes institucionales en Twitter

Representantes institucionales	Cuenta oficial	Nº de tuits	Seguidores	Siguiendo	Coef. de conversación (%)	Réplicas recibidas /día	Reuits (%)	Favoritos (%)	Influencia
José Antonio Rodríguez (Jun)	@JoseAntonioJun	19.968	223.883	99.826	76	149	59	54	80
	@alcaldejun	412	23.783	23.958	58	13	26	11	47
Barack Obama	@BarackObama	9.768	35.181.032	659.166	26	150	81	81	99
Iñaki Azkuna (Bilbao)	@iazkunaurreta	1.021	3.683	3	0	0,1	25	6	45
Alfonso García (Barakaldo)	@alcaldealfonso	136	165	46	0	0	27	11	46
Imanol Landa (Getxo)	@imanollanda	1.817	865	299	8	0,9	14	2	45
Mikel Torres (Portugalete)									
Ricardo Ituarte (Santurtzi)									
Juan Karlos Izagirre (Donostia-San Sebastián)	@Kalejira	0	126	0	0	0	0	0	0
José Antonio Santano (Irún)	@JASANTANO	1.343	573	128	0	0	18	2	44
Javier Maroto (Vitoria-Gasteiz)	@JavierMaroto	4.546	186	6.080	41	1	41	18	61
Javier de Andrés (DF Álava)	@JavierdAndres	511	856	124	0	0	36	7	44
José Luis Bilbao (DF Bizkaia)	@jlbilbao	0	1	0	0	0	0	0	0
Martín Garitano (DF Gipuzkoa)	@mgaritano	52	288	1.363	0	0	35	18	45

Fuente: elaboración propia.

Como iniciativa ciudadana destaca **@NieveVG**, puesta en marcha en el año 2010 por la asociación ciudadana “Colabora en Red” para que la ciudadanía de Vitoria-Gasteiz pueda avisar, en tiempo real, a través de Twitter y utilizando el hashtag **#nievevg** de situaciones en las que la nieve afecta a la movilidad por la ciudad. Desde la web de

la iniciativa [http://nievevg.vecinosva.org], que recoge cronológicamente todos los incidentes, se podían enviar mensajes que se publicaban en el perfil de Twitter de @ NieveVG (Juesas, 2013). La etiqueta #nievevg se utiliza como referencia en los perfiles institucionales del ayuntamiento relacionados con la nieve (@vg_elurranieve), la policía local (@vg_policia) y el perfil oficial de la ciudad (@vitoriagasteiz) (Gatón, 2013).

NieveVG se inspiró en otras iniciativas como www.rodalia.info, que ofrece el estado de la red de Cercanías de Renfe en Barcelona a través de la información subida por las personas usuarias. Este tipo de iniciativas podrían trasladarse a otras áreas y servicios donde la colaboración ciudadana con las instituciones públicas es fundamental facilitando la toma de decisiones y la gestión eficaz y eficiente de los recursos (Fernández, 2010; Guadián, 2010, 2011; Galindo, 2013).

6.1.3 Google+

La red social lanzada por la compañía Google sigue creciendo en número de personas usuarias, pero su uso no está aún consolidado entre las instituciones públicas internacionales y no se cuenta con datos significativos debido a su corta vida.

Esta red social no dispone de datos estadísticos, como el denominado “están hablando de esto” de Facebook, que relacionen el grado de interacción de las publicaciones de las páginas con las cuentas personales.

Como **cuentas oficiales de referencia** destacan las del Ayuntamiento de **Sydney** y el de **Hamburgo**, que alcanzan una media de aplauso (“+1”) de 14,6 y de 6,6 comentarios respectivamente. La página de **Barack Obama** en Google+ destaca en todas las métricas recogidas.[8]

En la actualidad existen en los entes locales vascos solo tres páginas institucionales activas en esta red social: **Bilbao Ekintza, Bilbao International** y el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**. Estas entidades locales continúan publicando mensajes en esta red social, en la que apenas han logrado algún +1 (aplauso) a sus publicaciones.

6.1.4 Tuenti

Tuenti es la segunda red social por personas usuarias en España. Su público objetivo son las personas jóvenes. Solamente seis instituciones vascas tienen presencia en Tuenti, pero solo de servicios o iniciativas dedicados a la juventud.

La página que cuenta un mayor número de seguidores (744) es la de la iniciativa **kolokon.com** del **Ayuntamiento de Portugalete**. Sin embargo, al igual que el resto de páginas o cuentas de las instituciones vascas en esta red, no se producen interacciones por parte de su audiencia.

6.1.5 Repositorios multimedia y otras redes

YouTube es el sitio web para la visualización de vídeos más utilizado y, en general, las instituciones públicas analizadas a nivel local y regional hacen un uso exclusivo de dicha plataforma como repositorio digital, despreciando los servicios de viralidad social que dicha plataforma ofrece a semejanza de las redes sociales más populares.

A nivel regional, Gazteaukera (Juventud-Gobierno Vasco) y, a nivel local, Gaztebizz

[8] El análisis de esta red es diferente a las redes anteriores y recoge el detalle de las interacciones entre los siete días que van desde el 8 al 14 de agosto de 2013.

(Juventud-Diputación de Bizkaia) hacen cierto uso de las utilidades de viralidad que ofrece YouTube, es decir, emplean las opciones "me gusta" en vídeos de otras personas, se suscriben a canales o responden a comentarios de sus vídeos.

Entre las instituciones vascas hay que mencionar el canal de YouTube de turismo en Donostia-San Sebastián, canal con un promedio muy alto de reproducciones por vídeo (3.560) para los escasos 17 vídeos del espacio. Con un número algo mayor de vídeos (21), pero muy alto de reproducciones por cada uno (1.918) figura el **Ayuntamiento de Portugalete**. El espacio para la proyección internacional de **Bilbao, Bilbao International**, dispone de casi 180 vídeos y su media de reproducciones por vídeo es superior a 1.400.

El número de vídeos en el canal de YouTube es liderado por **Bizkaimedia** y el **Ayuntamiento de Getxo**, aunque ambos cuentan con unos bajos índices de reproducción por vídeo, 22 y 25 respectivamente. No es el caso de **Gipuzkoa Kultura**, uno de los canales institucionales que más vídeos posee, cuya ratio de visualización por vídeo es discreta pese a ser superior a 358.

En cuanto al número total de reproducciones, **San Sebastián 2016** y el **Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz** superan las 300.000 y con más de 200 suscriptores, datos positivos al compararse con otras instituciones de referencia. Ambos entes, por contra, no aprovechan el espacio para crear difusión de sus contenidos, no crean secciones ni personalizan el canal como hacen las instituciones de referencia.

Tabla 9. Instituciones locales vascas destacadas en YouTube

Posición	Reproducciones/ vídeo	Nº	Nº vídeos	Nº	Reproducciones	Nº	Suscripciones al canal	Nº
1ª	Turismo San Sebastián	3.560,11	Bizkaimedia	539	San Sebastián 2016	303.090	San Sebastián 2016	241
2ª	Ayto. Portugalete	1.918,85	Ayto. Getxo	499	Ayto. Vitoria-Gasteiz	300.377	Alhóndiga	238
3ª	Bilbao International	1.406,03	Gipuzkoa Kultura	396	Alhóndiga	174.273	Ayto. Vitoria-Gasteiz	230

Fuente: elaboración propia.

Vimeo es otro sitio web para vídeos utilizado en su versión de pago por Ibilbideak, Bilbaoarte y Donostia Kultura.

Flickr se utiliza como un repositorio de imágenes, sin hacer uso de las utilidades que ofrece como red social. Tan solo **Bizkaimedia** gestiona un grupo de 136 miembros que comparten 1.536 imágenes de Bizkaia. El **Ayuntamiento de Vitoria-Gastei**z es la entidad que más usa Flickr como repositorio, con más de 7.000 imágenes y 600 álbumes. Además, dispone de otras tres cuentas en esta red; una de ellas fue creada para que la ciudadanía suba imágenes de la ciudad, previo envío de la imagen por correo electrónico.

La red social para compartir imágenes **Instagram** solo se utiliza activamente para promocionar Bilbao a nivel internacional (**Bilbao International**). En **Pinterest** solo tiene presencia la iniciativa **Bilbao International** con un grado de interacción elevado pues cuenta con 42 aplausos (me gusta), destacando entre las instituciones de referencia.

Las redes sociales para difundir y compartir presentaciones (**Prezi**, **SlideShare**, **Scribd**

o **Isuu**) no son un recurso utilizado en general. Destacaría el caso del Servicio de Información Juvenil de la **Diputación Foral de Gipuzkoa**, con presencia en Isuu y en SlideShare.

Los servicios de mensajería instantánea basados en aplicaciones on line solo se usan en tres ayuntamientos. **Skype** es el más usado, concretamente por los servicios de atención ciudadana de los ayuntamientos de **Bilbao** y **Donostia-San Sebastián**. Y **WhatsApp** solo se emplea en el **Ayuntamiento de Irún**.

7 Conclusiones

Esta investigación se cuestionaba si las instituciones locales vascas (centrando el análisis en las tres diputaciones forales y los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes) tenían presencia en las redes sociales y, de ser así, si se vislumbraría una estrategia de presencia en las mismas. A continuación se exponen las conclusiones más relevantes del análisis.

En primer lugar, se ha podido constatar que si se compara la **presencia en las redes sociales** de las instituciones locales vascas con experiencias de referencia, las instituciones vascas usan las redes sociales para comunicar de manera unidireccional, sin buscar activamente la interacción con la ciudadanía, mientras que las experiencias de referencia destacan por el *feedback* con la ciudadanía.

En segundo lugar, las organizaciones vascas tienen perfiles o páginas en las redes sociales; sin embargo, numerosas de estas iniciativas en las redes sociales son invisibles en las páginas web institucionales, lo cual les resta oficialidad. Es el caso de los ayuntamientos de Bilbao y Donostia-San Sebastián y de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Este hecho puede ser consecuencia de la falta de una estrategia coordinada de comunicación en medios y redes sociales. De ahí que sea imprescindible que todos los perfiles oficiales sean visibles y se aglutinen en una página web de la institución, como sucede en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

En tercer lugar, tras aplicar una serie de métricas para valorar el nivel de interacción e influencia de los perfiles y páginas en las redes sociales con la ciudadanía, se aprecia que, en general, son muy bajos los niveles de conversación, de amplificación de los contenidos publicados en las redes; y muy bajo también el interés por los contenidos compartidos en los perfiles y páginas de las redes sociales (aplauso). Las redes sociales, espacios activos y dinámicos que facilitan la conversación, se utilizan por los gabinetes de prensa para difundir información de manera unidireccional, sin lograr la interacción con la ciudadanía.

En cuarto lugar, es importante tener en cuenta que crear una página en Facebook, o tener una cuenta en Twitter con muchos seguidores, no constituye una **estrategia de presencia en redes sociales**. Una estrategia de presencia en los medios sociales comienza con la creación de contenidos atractivos e interesantes que posteriormente se comparten y difunden en medios y redes sociales, lugares en los que las personas se encuentran más cómodas en Internet (Ventura, 2012; Criado y Martínez, 2010; Dans, 2012).

En quinto lugar, se ha observado que hay numerosas cuentas para distintos proyectos con pocas publicaciones, participantes y conversación. Quizá no sea necesario crear una cuenta o perfil diferente para cada proyecto y, en la estrategia de comunicación

en las redes sociales, sea suficiente utilizar una etiqueta o *hashtag* ("#") para facilitar la difusión, seguimiento y escucha activa de un tema. Inicialmente este sistema de etiquetas se utilizaba en Twitter pero se ha extendido a otras redes sociales como Facebook, Google+, Instagram, Pinterest, etc. De ahí su utilidad (Galindo, 2013).

En sexto lugar, se habla de "redes *sociables*" porque son medios que permiten vivir emociones en un entorno virtual (Reig, 2012). Sin embargo, las instituciones locales vascas no se pueden considerar muy sociables. Se ve que con frecuencia la ciudadanía se dirige a un perfil político obviando perfiles institucionales, tras los cuales no suelen ser visibles las personas responsables. Por ello, es fundamental **humanizar la presencia en las redes sociales**, poniendo en valor los conocimientos y habilidades de las personas que las dinamizan, visibilizándolas como las personas de contacto en la interacción virtual.

Finalmente, para diseñar, poner en marcha y mantener estrategias de presencia en los medios y redes sociales son fundamentales **las personas**. Hay que contar con y poner en valor a las personas con vocación de servicio público, profesionales, interdisciplinares, con aptitudes y actitudes comunicacionales y relacionales. Personas con criterio y habilidad para actuar sin miedo a equivocarse, porque cometiendo errores es como aprendemos. Y también es fundamental que desde las instancias políticas y desde el ámbito directivo se reconozca y valore este tipo de competencias. Porque, en definitiva, estas personas son las voces de la institución pública en los medios sociales. Si estas funciones clave de comunicación, conversación y dinamización social se encargan a personas becarias, a gente que solo tiene conocimientos técnicos, a gabinetes de prensa, o se externalizan, poco interés político hay en utilizar el potencial de estos medios sociales para implicar a la ciudadanía en la actividad política y pública (Pérez, 2013).

En definitiva y como conclusión general de este trabajo, se constata que los gobiernos y administraciones locales vascas **figuran en las redes sociales**, pero sin tejer redes de confianza, reciprocidad, relación, conversación y empatía. Por tanto, no se puede asegurar que existan en las instituciones públicas analizadas **estrategias de presencia en las redes sociales para estar en red**. El reto pendiente es diseñar estrategias de escucha y participación en las redes sociales que permitan avanzar hacia maneras relacionales y sociables de hacer política(s) y servicios públicos.

En futuros trabajos, con la experiencia adquirida en este estudio, sería interesante abordar si la conversación que se genera en los medios y las redes sociales, hasta ahora medida cuantitativamente, ayuda a dar respuesta a las sugerencias, consultas y necesidades planteadas por la ciudadanía. También sería interesante profundizar en las oportunidades que brindan los medios sociales y la apertura de datos públicos para desarrollar servicios de información, conversación y participación en movilidad desde dispositivos como *smartphones* y tabletas.

Referencias bibliográficas

AGUDIÑO, Samuel (2011). El Buzón del Ciudadano de Vitoria-Gasteiz también en Twitter. Blog personal de Samuel Agudiño. Disponible en web: http://bit.ly/vf9e2F.

ALONSO, José Manuel (2009). ¿Por qué los servicios electrónicos se usan tan poco?

Cómo hacer frente a la cruda realidad. Disponible en web: http://slidesha.re/I6zpe.

Ballester Espinosa, Adrián (2013). Análisis de la política de comunicación en Twitter de las Administraciones Públicas en la Comunidad Valenciana. Disponible en web: http://bit.ly/1cqHcTa.

Barber, Benjamin (2001). "Which technology for which democracy? Which democracy for which technology?" International Journal of Communications Law and Policy, 6, 1-8.

Braña, Eloy et al. (2009). Políticas de uso y servicios de participación ciudadana en el contexto de las Administraciones Públicas. Gijón: Fundación CTIC. Disponible en web: http://bit.ly/12dDaHi.

Cap Gemini Consulting y Fundación Orange (2012). Estudio comparativo 2012 de los servicios públicos online en las Comunidades Autónomas españolas. Disponible en web: http://bit.ly/RDP9Wz.

Castells, Manuel (1996). La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Madrid: Alianza (3 volúmenes).

Castells, Manuel (2001). La Galaxia Internet. Barcelona: Plaza y Janés.

Castells, Manuel (2012). Redes de indignación y esperanza. Madrid: Alianza Editorial.

ComScore (2013). 2013 Spain Digital Future in Focus. Disponible en web: http://bit.ly/13v5uri.

Cotarelo, Ramón (ed.) (2013). Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación políticas. Valencia: Tirant Humanidades.

Criado, J. I. y Martínez, G. (2010). Blogging político y personalización de la democracia local en España y Portugal. Evidencias presentes y propuestas de futuro. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en web: http://bit.ly/fIILvQ.

Dans, Enrique (2012). "Administraciones que responden: We the People". El blog de Enrique Dans. Disponible en web: http://bit.ly/x3pAY4.

Estebaranz, Javier (2012). "¿Nos lanzamos a las redes sociales?" Post en la intranet municipal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Disponible en web: http://bit.ly/14D6h4n.

Eudel (2013). Código de conducta, buen gobierno y compromiso por la calidad institucional de la política local vasca. Borrador de trabajo. Disponible en web: http://bit.ly/18zWyz1.

Eustat (2013). Encuesta sobre Sociedad de la Información a familias de la CA de Euskadi. Disponible en web: http://bit.ly/1bFQEhN.

Facebook (2013). Facebook Reports First Quarter 2013 Results. Disponible en web:

http://bit.ly/14KbrL5.

Fernández, Lorena (2013). "Métricas en redes sociales". El blog de Loretahur. Disponible en web: http://bit.ly/1a2u3cD.

Fernández, Laura (2010). Colabora en Red lanza NieveVG, un espacio de información ciudadana a tiempo real. Disponible en web: http://bit.ly/1cIAmsx.

Fundación Orange (2013). eEspaña: Informe anual 2013 sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Disponible en web: http://bit.ly/12djsLp.

Galindo, Antonio (2013). "Uso de hashtags en la Administración local". Blog Administración Local 2.0 Beta. Disponible en web: http://bit.ly/15Okblw.

Gatón, Ignacio (2013). "#nievevg: una iniciativa ciudadana convertida en Trending Topic". GasteizHoy.com. Disponible en web: http://bit.ly/YAhYEV.

Generalitat de Cataluña (2013). Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Cataluña (6ª edición, octubre 2013). Departamento de la Presidencia. Disponible en web: http://bit.ly/wYqvm4.

Gobierno Vasco (2012a). Plan Euskadi en la Sociedad de la Información 2015. Agenda Digital Euskadi 2015. Disponible en web: http://bit.ly/16XBqn7.

Gobierno Vasco (2012b). Guía de usos y estilo en las redes sociales del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Disponible en web: http://bit.ly/OhVy6w.

Graells i Costa, J. y Ramilo Araujo, M. C. (2013). Ciudadanía y administraciones en red. Madrid: INAP. Disponible en web: http://kcy.me/m6gj.

Graells, Jordi (2013). Ciudadanía y gobiernos en red. Disponible en web: http://slidesha.re/10NlyRO.

Guadián, Carlos (2010). "10 ejemplos de cómo las Administraciones Públicas pueden utilizar Twitter". Blog K-Government. Disponible en web: http://bit.ly/hIYZEE.

Guadián, Carlos (2011). "Ideas para utilizar Twitter en un Ayuntamiento". Blog K-Government. Disponible en web: http://bit.ly/kcsbJU.

Huberman, Bernardo A.; Romero, Daniel M. y Wu, Fang (2008). Social Networks that Matter: Twitter under the Microscope. Disponible en web: http://bit.ly/h8T2.

IAB Spain (2013). IV Estudio anual de redes sociales. Infografía resumen. Disponible en web: http://bit.ly/11RmRyp.

Ippolita D'Ayala-Valva (2012). En el acuario de Facebook. Madrid: Editorial Enclave. Disponible en web: http://bit.ly/14S7yYM.

Juesas, Cristina (2012). Escucha activa y gestión de comunidades online. Disponible en web: http://slidesha.re/19oCfFU.

Juesas, Cristina (2013). “Una docena de claves para el uso de Twitter de forma colaborativa entre ciudadanía y Administración”. Blog Una docena de. Disponible en web: http://bit.ly/ZucZsa.

Kaplan, Andreas M. & Haenlein, Michael (2010). “Users of the world, unite! The challenges and opportunities of social media”. Business Horizons, 53 (1), 59-68.

Kaushik, Avinash (2011). “Best Social Media Metrics: Conversation, Amplification, Applause, Economic Value”. Blog Occam’s Razor. Disponible en web: http://bit.ly/qm0Q5U.

Kietzmann, Jan H.; Kris Hermkens, Ian P. McCarthy y Bruno S. Silvestre (2011). “Social media? Get serious! Understanding the functional building blocks of social media”. Business Horizons, 54 (3), 241-251. Disponible en web: http://bit.ly/tWnE1c.

Moraga, Eva (2009). “Ciudadanos con conocimiento, ciudadanos en movimiento. Acceso, reutilización y visualización de la información pública: herramientas estratégicas para la participación informada”. Taller-seminario VISUALIZAR’09, Madrid. Disponible en web: http://bit.ly/2w1Obo.

Obama, Barack (2011). Remarks by the President on the Middle East and North Africa. Disponible en web: http://1.usa.gov/1cJX6bw.

Parlamento Europeo (2011). El uso de redes sociales en política, a debate. Disponible en web: http://bit.ly/1agT6NS.

Pavan, Bárbara (2013). “Twitter para marcas: cómo tener una presencia ‘humanizada’”. Blog Bitelia. Disponible en web: http://bit.ly/18iE3zn.

Pérez, David (2013). “El hombre detrás del ‘boom’ de la Policía Nacional en Twitter”. El Confidencial - Teknautas. Disponible en web: http://bit.ly/14YFNz5.

Ramilo, M. Carmen y Fernández, Ray (2012). Ciudadanía y participación en la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Madrid: GIGAPP Estudios/Working Papers. No. WP-2012-21. Disponible en web: http://kcy.me/m6h6.

Reig, Dolors (2012). Socionomía. ¿Vas a perderte la revolución social? Ediciones Deusto. Disponible en web: http://bit.ly/WNBr6F.

Robshaw-Bryan, Shell (2013). Social Media Management and the Myth that “Anyone Can Do It”. Disponible en web: http://bit.ly/1d7Son6.

Saiz, Eva (2013). “EE UU accede a información de usuarios de los gigantes de Internet”. El País, 07/06. Disponible en web: http://bit.ly/16h96uX.

Sánchez-Mellado, Luz (2013). “Los @políticos están en mantillas”. El País, 04/08. Disponible en web: http://bit.ly/1c1nPA5.

Serrano-Puche, Javier (2012). “Herramientas web para la medición de la influencia digital: análisis de Klout y PeerIndex”. El profesional de la información, 21 (3),

298-303. Disponible en web: http://bit.ly/12fKxOv.

Steuer, Eric (2013). “How to Buy Friends and Influence People on Facebook”. Revista Wired, 05/04. Disponible en web: http://bit.ly/14Kj2cG.

Subirats, J. (2002). “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”. En Cairo Carou, H. (ed.), Democracia digital. Límites y oportunidades, 89-114. Madrid: Trotta. Disponible en web: http://bit.ly/1bviRYB.

Subirats, Joan (2011). Otra sociedad, ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común. Barcelona: Icaria Editorial. Disponible en web: http://bit.ly/LyIFrH.

Tate, Ryan (2013). “Wall Street Hates Facebook. No One Knows Why”. Revista Wired, 03/06. Disponible en web: http://bit.ly/1dheB0G.

Van Djik, Jan (1991). The Network Society. SAGE Publications (3ª edición, 2012).

Ventura, Patricia (2012). “Facebook: la métrica más relevante no es el número de fans, sino el engagement”. La Vanguardia, 27/09. Disponible en web: http://bit.ly/NQIeeM.

Wikipedia (2013a). Medios sociales. Disponible en web: http://bit.ly/NeUaEQ.

Wikipedia (2013b). Curators of Sweden. Disponible en web: http://bit.ly/L60waR.

Zubero, I. et al. (2012). El modelo vasco de Open Government: Caracterización y evaluación. Grupo de Investigación Civersity de la UPV/EHU. Disponible en web: http://bit.ly/14DMoz4.

Zuckerberg, Marck (2009). “Improving Your Ability to Share and Connect”. Blog de Facebook. Disponible en web: http://on.fb.me/w0trQk.

Capítulo 6

Redes sociales en las universidades públicas. Análisis exploratorio y perspectivas de futuro,

de J. Ignacio Criado y Mercedes Díaz García[1]

Resumen:

Las redes sociales están cambiando la forma de actuar de las administraciones públicas. Partiendo de la afirmación anterior, este capítulo pretende analizar las transformaciones que la adopción de esta nueva generación tecnológica está provocando en las universidades públicas españolas. Proponemos abordar mediante un análisis exploratorio y descriptivo cómo las cincuenta universidades objeto de este estudio están adoptando y usando las redes sociales, especialmente Facebook, Twitter y YouTube, en su acción diaria. Los primeros resultados del análisis que se presenta confirman el punto de partida. Las universidades de manera mayoritaria han incorporado a sus páginas webs las redes sociales, creando espacios web 2.0. Sin embargo, pese al carácter meramente exploratorio de los datos ya puede identificarse que la intensidad con las que son usadas es todavía limitada, que la visión es escasamente estratégica y que por ahora la capacidad de interacción que han experimentado ha sido reducida. A pesar de ello, podemos aventurar que la incorporación de las tecnologías sociales en las universidades públicas españolas seguirá creciendo, al mismo ritmo que evolucionan en nuestra sociedad, a fin de llegar a los “nativos digitales” que son su presente y su futuro.

Palabras clave:

Administración pública, redes sociales, universidad pública, España, Twitter, Facebook.

[1] Este trabajo es una versión revisada de una ponencia presentada en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del GIGAPP, celebrado en Madrid el 23 y 24 de septiembre de 2013.

1 Introducción

Este trabajo se centra en el estudio de las transformaciones que la adopción de las redes sociales en Internet están provocando en las universidades públicas españolas. Se aborda este objeto de estudio mediante un análisis exploratorio y descriptivo de cómo las cincuenta universidades objeto de este estudio están adoptando y usando las redes sociales, especialmente Facebook, Twitter y YouTube, en su acción diaria. En general, las universidades de manera mayoritaria han incorporado a sus páginas webs las redes sociales, creando espacios web 2.0. Sin embargo, pese al carácter meramente exploratorio de los datos, ya puede identificarse que la intensidad con las que son usadas es todavía limitada, que la visión es escasamente estratégica y que por ahora la capacidad de interacción que han experimentado ha sido reducida.

La relevancia de las redes sociales digitales en las administraciones públicas es un tema que ha merecido numerosos comentarios desde diferentes foros, aunque todavía adolece de un volumen de trabajos empíricos que permita realizar una evaluación sistemática de sus resultados. Por ello, las siguientes páginas aspiran a presentar los puntos más relevantes del debate en torno a las redes sociales en la actividad de las administraciones públicas, si bien con un enfoque particularizado en las universidades públicas españolas. El objetivo es doble: por un lado, conocer las primeras implicaciones dentro del funcionamiento de las universidades públicas y, por otro, explorar los potenciales cambios en las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía derivadas de la difusión de estas herramientas.

Las redes sociales digitales nos enfrentan a un nuevo espacio de interés académico que debe ser abordado sin olvidar el bagaje previo, pero al mismo tiempo teniendo en cuenta las vertientes derivadas de una nueva generación de tecnologías con unos patrones singulares de funcionamiento. Así, este trabajo se inserta en otras contribuciones que se están llevando a cabo a nivel internacional sobre el papel de las tecnologías sociales en el sector público (Criado, Sandoval-Almazán y Gil-García, 2013). En todo caso, se trata de trabajos recientes derivados de experiencias en marcha que requerirán una profundización en futuros estudios.

Las siguientes páginas se dividen de la siguiente manera. En la próxima sección se realiza una aproximación teórica y conceptual a las universidades públicas españolas, así como a las redes sociales en las administraciones públicas. En la siguiente sección se plantea la propuesta metodológica de la investigación, considerando un análisis descriptivo de los datos recopilados dentro de una investigación en curso sobre el fenómeno objeto de estudio. La presentación y análisis de los datos se realiza en la siguiente sección. Finalmente, la última sección se centra en subrayar los hallazgos más relevantes del trabajo, apuntando algunas de las cuestiones clave sobre el futuro de las tecnologías sociales dentro de las administraciones públicas, en general, y las universidades públicas, en particular.

2 Aproximación teórica y conceptual

Las administraciones públicas están experimentando importantes cambios durante los últimos años ligados a nuevas formas de organización y gestión, siendo la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) e Internet uno de los espacios más activos de innovación. Dentro de las administraciones públicas, las universidades públicas también se encuentran en fase de experimentación, si bien con la singularidad de su autonomía (en el caso de España), lo que ha llevado a que estos procesos estén

más sujetos a desencadenantes dinámicas internas. Así, la difusión de las TIC e Internet en el sector universitario se ha realizado de una forma importante durante los últimos años, si bien es necesario profundizar en su alcance y resultados. Especialmente, lo anterior se hace evidente en lo que se refiere a la utilización de las redes sociales digitales para promover novedosas fórmulas de gestión, así como para relacionarse con los miembros de la comunidad universitaria.

La Universidad como Administración pública. La modernización del servicio público de educación superior

En el proceso de transformación del sector público en España, no solo desde el plano tecnológico sino también de innovación administrativa, no podemos dejar de lado a las universidades públicas. La exposición de motivos de la Ley orgánica 4/2007, de 13 de abril, por la que se modifica la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, refleja la importancia que estas Instituciones tienen en nuestra sociedad actual:

> "La sociedad reclama a la universidad del futuro una activa participación en sus procesos vitales. Por esta razón, la acción de la Universidad no debe limitarse a la transmisión del saber; debe generar opinión, demostrar su compromiso con el progreso social y ser un ejemplo para el entorno".

La propia ley orgánica nos proporciona los puntos de partida que justifican el presente trabajo. A la Universidad se le pide no solo transmitir el conocimiento, sino algo más, que lidere el proceso de cambio y transformación que está viviendo nuestra sociedad; así, en los propios términos de la exposición de motivos, estas instituciones deben fomentar la participación (entendemos desde esta propuesta que ello puede hacerse mediante la utilización de las redes sociales), todo ello sin desdeñar su posición como generadora de opinión (puesta en común del conocimiento) y, por supuesto, con un claro compromiso con el futuro y una apuesta por la innovación.

En este contexto de transformación general en el que estamos inmersos, no debemos olvidar que las administraciones públicas también son parte. Por ello, resulta interesante describir ese proceso de cambio dentro del ámbito de las universidades públicas españolas. El punto de partida de nuestro análisis y que justifica el mismo es la consideración de las universidades públicas como un tipo especial de organización que tiene encomendado el servicio público de la educación superior en el caso español. Así se establece en el artículo 1 de la LOU.[2] A lo anterior se adiciona su labor como prestador de un servicio público orientado a un sector de población joven y altamente usuario de las nuevas tecnologías sociales.

Las redes sociales en las administraciones públicas

Dentro de la vertiente de nuevas líneas de investigación en torno a las TIC y las administraciones públicas, las tecnologías asociadas a la web 2.0 se están desarrollando en diferentes ámbitos, si bien es cierto que la aplicación dentro de la política y el sector público ha sido mucho más reciente y, por tanto, menos analizada. Internet ha favorecido la emergencia y desarrollo de comunidades virtuales basadas en principios

---

[2] Artículo 1. Funciones de la Universidad. 1. *La Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio.*

colaborativos, algo que está trascendiendo las dinámicas sociales, consolidándose en el ámbito político (Criado, 2013). Diversos actores políticos, no solo productores de información, grupos de presión, políticos o ciudadanos, son cada vez más activos en el ámbito de la llamada web 2.0. Últimamente, también los empleados públicos y las administraciones públicas han ampliado el espectro de los medios digitales en el sector público bajo esta misma rúbrica de las herramientas y tecnologías sociales.

La incorporación de las redes sociales digitales en el sector público se asocia a la creciente utilización de Facebook, Twitter, YouTube, blogs, Flickr, etc. Todas estas tecnologías sociales ya se están adoptando por los gobiernos y administraciones públicas de una manera creciente y con una cierta trayectoria, incluyendo el caso español (Criado y Rojas-Martín, 2013). Lo anterior supondría la posibilidad de generar innovaciones en su actividad, siempre que se desarrollen estrategias y modelos con los que aplicar estas redes sociales digitales (Hrdinová *et al.*, 2010). Esas transformaciones en la manera de gobernar y gestionar lo público podrían afectar tanto al funcionamiento interno de los gobiernos y administraciones, como a la posición de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones, entre otras vertientes.

El potencial de las redes sociales digitales en el sector público se vincula a algunas de sus principales propiedades. De manera consecutiva, dentro de esta vertiente las capacidades se derivan de los siguientes aspectos (Chun *et al.*, 2010): las nuevas potencialidades de búsqueda de recursos de información y conocimiento; las oportunidades para enlazar que permiten desarrollar redes sociales complejas y valiosas; las posibilidades para publicar que facilitan intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos; el desarrollo del marcado de información que ayuda a las personas a organizar y conectar la información para su efectiva compartición, haciendo que se extienda el conocimiento de una manera más efectiva dentro de un ámbito concreto. Todo ello se ve concretado en el hecho de que las oportunidades de diseminación se multiplican con las redes sociales digitales mediante las funciones de señalización y filtrado colaborativo que llevan a cabo los propios usuarios.

En este plano, las interacciones con la ciudadanía se pueden ver transformadas de una manera notable. Como apunta Criado (2013), por un lado, las redes sociales digitales pueden canalizar una mejora de la transparencia de las administraciones públicas en la medida en que los ciudadanos incorporen directamente asuntos a la agenda pública. De hecho, la movilización social de base es un aspecto que las administraciones públicas también tendrán que considerar en su quehacer diario ante el posible impacto para su reputación. Por otro lado, las redes sociales digitales también permiten que la ciudadanía se involucre más activamente en la mejora de los servicios públicos, no solo ofreciendo su opinión acerca de su consumo o realizando quejas/sugerencias *a posteriori*, sino también mediante la participación *a priori* en los procesos de creación de nuevos contenidos y servicios que requieren de su intervención activa y que no serían posibles sin la existencia de estas nuevas plataformas digitales.

Por otro lado, las redes sociales en las administraciones públicas se enfrentan al tipo de problemas que afectaron a otro tipo de tecnologías previas. En este sentido, no van a transformar per se la manera de actuar de las administraciones públicas sino que, como ya se puso de manifiesto en el pasado, ofrecen nuevas rutas orientadas a mejorar el sector publico, teniendo en cuenta los constreñimientos institucionales existentes (Criado, 2009). En este sentido, los medios sociales suponen una nueva ola de difusión tecnológica dentro de las administraciones públicas, con importantes elementos

comunes con otras previas, sobre todo las promesas iniciales de transformación derivadas de su implantación. Al mismo tiempo, las redes sociales llevan implícito un aspecto diferencial respecto de otras tecnologías anteriores, esto es, el hecho de que las interacciones son completamente observables desde el exterior de las organizaciones. O lo que es lo mismo, tal y como ha expuesto Mergel (2012a), cada problema o irresponsabilidad cometida es rápidamente reportada por el público e, incluso, replicada y reproducida en otros medios sociales. De manera que la inmediata transparencia supone un reto importante de cara a superar tradicionales ideas sobre la manera de relacionarse con el público.

Teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que las administraciones públicas cuentan con un desafío ligado a la manera de adoptar las tecnologías sociales en su quehacer diario. Más concretamente, si bien las universidades públicas son también usuarias de tecnologías sociales, sin embargo, poco se conoce sobre la manera en que se está llevando a cabo su adopción, así como el verdadero potencial e impacto de su difusión dentro de este grupo singular de organizaciones públicas. Por consiguiente, este estudio tiene como cometido indagar en esta realidad, tratando de aportar evidencia sobre su situación presente, de cara a dar los primeros pasos en el análisis del uso y resultados de las redes sociales en las universidades públicas españolas.

3 Propuesta analítica y metodológica de la investigación

Este estudio analiza la implantación de las redes sociales en las universidades públicas españolas y las potenciales transformaciones que sufren las instituciones universitarias con la aplicación de esta nueva generación tecnológica. El objeto de estudio de esta investigación se centra en el sector de enseñanza superior español, que cuenta con cincuenta universidades públicas, así como las principales redes sociales utilizadas por ellas, sobre todo Facebook, Twitter y YouTube. Así, la premisa de la que parte este estudio es la asunción de ciertas transformaciones en el comportamiento de las universidades públicas españolas mediante el uso de las redes sociales en Internet. Adicionalmente, también hay que poner de manifiesto la metodología de análisis, así como las técnicas de análisis que dan soporte a este estudio.

El objeto de estudio de este trabajo se centra en la difusión y uso de las principales redes sociales en las universidades públicas españolas. De entrada, las cincuenta universidades públicas en España[3] se encargan de desarrollar el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio, tal y como

[3] Nuestro objeto de estudio van a ser las 50 universidades públicas españolas, esto es: Universidad de Almería (UAL), Universidad de Granada (UGR), Universidad de Málaga (UMA), Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), Universidad Pablo de Olavide (UPO), Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), Universidad de Cádiz (UCA), Universidad de Córdoba (UCO), Universidad de Jaén (UJAEN), Universidad de Huelva (UHU), Universidad de Sevilla (US), Universidad de Zaragoza (UNIZAR), Universidad de Oviedo (UNIOVI), Universidad de las Islas Baleares (UIB), Universidad de La Laguna (Tenerife) (ULL), Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), Universidad de León (UNILEON), Universidad de Valladolid (UVA), Universidad de Salamanca (USAL), Universidad de Burgos (UBU), Universidad de Cantabria (UNICAN), Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), Universidad de Extremadura (UNEX), Universidad de La Coruña (UDC), Universidad de Santiago de Compostela (USC), Universidad de Vigo (UVIGO), Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), Universidad de Barcelona (UB), Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), Universidad Pompeu Fabra (UPF), Universidad de Lleida (UDL), Universidad de Girona (UDG), Universidad Rovira i Virgili (URV), Universidad de Alcalá de Henares (UAH), Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Universidad Complutense (UCM), Universidad Carlos III (UC3M), Universidad Rey Juan Carlos (URJC), Universidad Politécnica de Madrid (UPM), Universidad de Murcia (UM), Universidad Politécnica de Cartagena (UPCT), Universidad Pública de Navarra (UNAVARRA), Universidad de La Rioja (UNIRIOJA), Universidad de Alicante (UA), Universidad Miguel Hernández (UMH), Universidad Jaume I (UJI), Universidad Politécnica de Valencia (UPV), Universidad de Valencia (UV), Universidad del País Vasco (EHU), Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

se desprende del mencionado artículo 1 de la LOU. Lo anterior nos lleva a la decisión de analizar únicamente a las universidades públicas, dejando fuera de este trabajo a las universidades privadas, lo que obedece al carácter de Administración pública que tienen las primeras.

Las administraciones públicas españolas están adoptando las redes sociales en Internet de una forma intensiva y con un ritmo de emulación alto. Entre ellas se incluyen diferentes herramientas como las de microblogging (Twitter), las que permiten compartir multimedia (YouTube), los mundos virtuales (Second Life), los *mashups* y las aplicaciones de datos abiertos (Data.gob.es), redes sociales de amistad (Facebook) y profesionales (LinkedIn, Govloop y NovaGob) y blogs, entre otros (Criado y Rojas-Martín, 2013; Criado, Sandoval-Almazán & Gil-García, 2013). Este estudio se centra en las más populares y las que han alcanzado un nivel más alto de difusión.

Como ya se ha mencionado, este trabajo tiene como fundamento la existencia de ciertos cambios en los hábitos de comportamiento de las universidades públicas españolas como consecuencia de la adopción de las redes sociales en Internet. Si bien lo anterior no se puede deducir directamente de los resultados de este trabajo, esta premisa se fundamenta en los planteamientos realizados por otros autores en referencia a otras administraciones públicas españolas (Criado, 2013; Criado y Rojas-Martín, 2013; Palomar, 2013).[4] Por consiguiente, el planteamiento anterior se aborda de una manera exploratoria, en línea con el carácter del presente estudio, de manera que se pretende hacer una primera aproximación a cómo la implementación de las redes sociales puede modificar la actuación de este grupo de administraciones públicas dedicadas a la enseñanza superior. A partir de ahí se formulan las siguientes hipótesis exploratorias:

1. La utilización de redes sociales en las universidades públicas aumenta la transparencia.
2. El uso de las redes sociales permite en las universidades públicas formas innovadoras de participación.
3. La utilización de las redes sociales abre las puertas a nuevas formas de comunicación con la ciudadanía.

El enfoque metodológico que se propone para la realización de esta investigación se fundamenta en la utilización de diferentes técnicas de investigación para la observación integrada de las variables constitutivas de los contenidos objeto del estudio. En concreto, se realiza una revisión documental que permite presentar las fuentes más relevantes sobre el tema, así como una observación directa de la presencia de las universidades públicas españolas en las redes sociales. Con ello se pretende la triangulación de los resultados del trabajo, así como la compensación de las limitaciones de cada técnica o método aplicado.

La revisión documental ha permitido la consideración de toda la literatura sobre redes sociales y Administración pública. En la revisión bibliográfica llevada a cabo hemos encontrado pocos estudios sobre redes sociales y universidades. Solo podemos señalar algunos trabajos sobre universidades estadounidenses (Greenwood, 2012) que analizan aspectos concretos, como la importancia que tiene que las redes sociales

[4] Palomar considera que las administraciones públicas son un agente social más, de tal manera que la transformación a la que hacemos referencia obedece no solo a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, sino además a que estos canales de información van a propiciar una mayor interacción de la Administración.

estén presentes en las páginas web de las universidades, pues estas son un cauce de comunicación muy efectivo para reclutar a alumnos y desarrollar un nuevo tipo de relación con la ciudadanía.

Dentro del ámbito educativo universitario existen muchos estudios sobre cómo las redes sociales han modificado los sistemas de enseñanza. Sin embargo, dado que nuestro objeto de análisis no es la utilización de las redes sociales como una metodología, sino como un mecanismo de transformación en el funcionamiento de las instituciones universitarias, que afectan especialmente a temas como transparencia y participación, solo tendremos en cuenta los estudios anteriores en cuanto que nos puedan servir para determinar el contexto de implementación, las finalidades y usos de las redes sociales.

Respecto a la observación directa, se ha realizado un análisis del material que aparece publicado en los espacios institucionales de las universidades, en sus webs. Las redes sociales que hemos analizado son las que con carácter general tienen todas las universidades españolas: Facebook, Twitter y YouTube. Adicionalmente hemos recogido información sobre su presencia en Flickr (dado que son muy pocas las que actualmente lo tienen en su página web, el único dato que tendremos en cuenta es si tienen o no presencia en esta red social).

En la recogida de datos que se ha elaborado se podrá observar:

1) La densidad de seguidores *on line*: los indicadores utilizados serán seguidores de Facebook, seguidores de Twitter y seguidores de YouTube.

2) Interacción *on line*: los indicadores serán los mensajes emitidos, así el número de tuits, de entradas en Facebook y los vídeos publicados en YouTube.

Este trabajo de captación de datos se reiterará en sucesivas observaciones, lo que nos permitirá llevar a cabo un análisis longitudinal. Lo anterior significa que será desarrollado a lo largo del tiempo, de manera que podremos observar cómo se producen variaciones en el proceso de difusión y uso de las redes sociales por parte de nuestras unidades de análisis, las universidades públicas españolas.

Dado el carácter exploratorio de este trabajo, únicamente podremos mostrar los datos obtenidos en el mes de mayo de 2013. Dejamos para posteriores estudios la frecuencia de interacción recibida dado que este indicador es más cualitativo, pues pretende medir el grado de retroalimentación entre las universidades y sus usuarios. Será importante considerar este indicador a fin de llevar a cabo un análisis de contenido, para lo que se tendrán en cuenta los diez últimos comentarios recibidos en cada red objeto de nuestro estudio.

Como tercera fuente de datos, se prevé la elaboración de un cuestionario sobre el uso de las redes sociales en las universidades públicas españolas. Este cuestionario será enviado a los responsables de la gestión de las redes sociales de las cincuenta universidades objeto de estudio (si bien aquí se deja meramente indicado como una técnica que será desplegada en una fase posterior de esta investigación).

Todo lo anterior desea lograr una triangulación a la hora de analizar los datos disponibles. Aunque todavía no se ha desarrollado el conjunto de la investigación planteada, en este capítulo se ofrecen los primeros resultados de su desarrollo. Así, se espera que

a partir de este punto de partida se pueda llevar a cabo un trabajo de profundización metodológica, así como un despliegue más sofisticado de los contenidos del estudio que aquí se esbozan.

4 Datos

En esta sección se van a presentar los datos disponibles en la investigación. Por un lado, analizamos la presencia general de las universidades públicas españolas en las redes sociales, así como su desglose, teniendo en cuenta cuáles de ellas son las más extendidas. Por otro lado, se ofrecen datos acerca de la densidad de las interacciones de las universidades públicas españolas en las redes sociales analizadas, lo que ofrece una dimensión de interés acerca del potencial de las mismas. Con todo ello se da cuenta de esta primera aproximación al fenómeno de las redes sociales dentro de este grupo singular de administraciones públicas.

Presencia general de las universidades públicas españolas en las redes sociales

De entrada, para la elaboración y presentación de los datos (anexo I) hemos tenido en cuenta, por parecernos operativo, agrupar (organizar) a las universidades por comunidades autónomas, siguiendo el orden del ranking de transparencia elaborado por la Fundación Compromiso y Transparencia en septiembre de 2012 (Barrio y Cavanna, 2012). Lo anterior es un avance que permitirá desarrollar en otros trabajos posteriores una comparación entre las universidades teniendo en cuenta la dimensión territorial del Estado.

En una primera aproximación a nuestro objeto de estudio, acudimos a las páginas web de las distintas universidades esperando encontrar en ellas un acceso fácil a sus redes sociales. Sin embargo, no deja de sorprender que 11 de las 50 universidades (Universidad de Almería, Universidad de Sevilla, Universidad de Cádiz, Universidad Rovira i Virgili, Universidad de Valladolid, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Universidad de Zaragoza, Universidad de La Rioja, Universidad de las Islas Baleares y Universidad de Educación a Distancia) no tuvieran accesibles sus redes sociales a través de la página de inicio de su sitio web oficial.

Este hecho, sin embargo, no significaba que no tuvieran redes sociales puesto que podría darse el caso (como así sucedió) de que, no estando presentes en sus webs, sí se encontrara su presencia en Facebook, Twitter o YouTube. Para poder comprobar el extremo anterior procedimos a través de un buscador (Google) a indagar si estas universidades tenían presencia en las redes sociales.

Este dato, como han demostrado algunos estudios, resulta significativo. El trabajo de Greenwood (2012) sobre la presencia de las redes sociales en las páginas web de las universidades estadounidenses pone de manifiesto la importancia que tiene entre los estudiantes universitarios el acceso fácil a las redes sociales a través de las webs de las propias universidades. Todo ello porque les va a permitir obtener rápidamente la información que les servirá a la hora de decidir en qué universidad desean cursar sus estudios.

Existen otros trabajos que ponen especial énfasis en la necesidad de llegar de una manera fácil y sencilla a los usuarios así. Tal y como menciona Greenwood (2012),

Weinriech y Obendorf (2008) confirman que en el 77% de las páginas que se visitan el tiempo empleado en las mismas es menos de 10 segundos, de manera tal que la presencia de las redes sociales en su propia página es una manera directa y efectiva de llegar a los usuarios. En el mismo sentido, Nielsen (2006, 2010) sugiere que solo el 23% de los individuos que usan la barra de *scroll* en las páginas lee el contenido del texto. En pocas palabras, la fácil navegación en la página es algo valorado muy positivamente por los adolescentes y por los jóvenes que visitan las páginas de las universidades. En el mismo sentido Poock y Lefond (2001) encontraron que los usuarios deseaban conseguir la información que buscaban en un máximo de tres clics del ratón.

De la búsqueda completa llevada a cabo (directamente en su propia web o indirectamente a través de Google) el resultado es que solo 4 universidades: Jaume I, Burgos e Islas Baleares no tenían presencia en las redes sociales en el momento de realizar la observación (en el caso de la Universidad Jaume I, no se pudo acceder a su web por motivos técnicos no pudiendo comprobarse la primera de nuestras premisas). En términos porcentuales, el gráfico 1 muestra que el 92% de las universidades españolas están presentes en el entorno web 2.0 (al menos en una red social) y solo un 8% está pendiente de desarrollarlo.

Gráfico 1. Presencia general de las universidades españolas en las redes sociales

8%
92%
si tienen
no tienen

Fuente: elaboración propia.

Se puede confirmar que la difusión de las redes sociales en las universidades públicas españolas ha sido muy rápida. La primera conclusión que podemos extraer vistos los datos (el 92% tiene presencia en, al menos, una red social) es que las universidades son conscientes del potencial que como medio de comunicación y participación tienen las redes sociales, y por este motivo casi todas ellas las utilizan. En esta primera aproximación solo podemos constatar su implementación en la mayoría de los casos objeto de nuestro estudio, pudiendo inferir que en un plazo de tiempo breve las cuatro universidades que no “están” en las redes sociales “estarán”. El avance de las tecnologías sociales, el uso de Internet y la comunicación a través de estos medios nos llevan a poder afirmar que el proceso de adopción de las tecnologías sociales se habrá completado en breve.

Por otro lado, todavía once universidades no disponen de un acceso directo a las redes sociales a través de su página web. Considerando las conclusiones de los trabajos

anteriormente citados podemos afirmar que estos casos pierden parte del potencial de interacción y proyección que las herramientas sociales proporcionan, puesto que sus usuarios han de realizar un sobreesfuerzo al tener que buscar por otros medios la información que la propia universidad está interesada en hacer accesible y difundir.

La siguiente cuestión que podemos plantearnos se refiere a que, una vez confirmada su presencia, habría que considerar cuáles son las redes sociales más utilizadas. Aquí nos encontramos con que las universidades tienen diferente implicación en la implementación de la web 2.0, tal y como podemos apreciar analizando si tienen presencia solo en una o en más de una red social (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Presencia de las universidades en una, dos o más redes sociales

80%
92%
88%
presencia en 1
presencia en 2
presencia en 3 o más

Fuente: elaboración propia.

La presencia en, al menos, una red social establece un compromiso básico con las tecnologías sociales. Como hemos señalado anteriormente, el 92% de las universidades tiene presencia en, al menos, una de las redes que analizamos (Facebook, Twitter o YouTube), siendo por tanto una implicación básica o de primer nivel (son muy pocas las que se encuentran en esta situación). De hecho, el 80% de los casos se encuentran en, al menos, tres de los canales de comunicación sociales estudiados. Obviamente, lo anterior supone un mayor desarrollo de la involucración en el concepto de redes sociales, así como un mayor compromiso con la dimensión 2.0 de la organización.

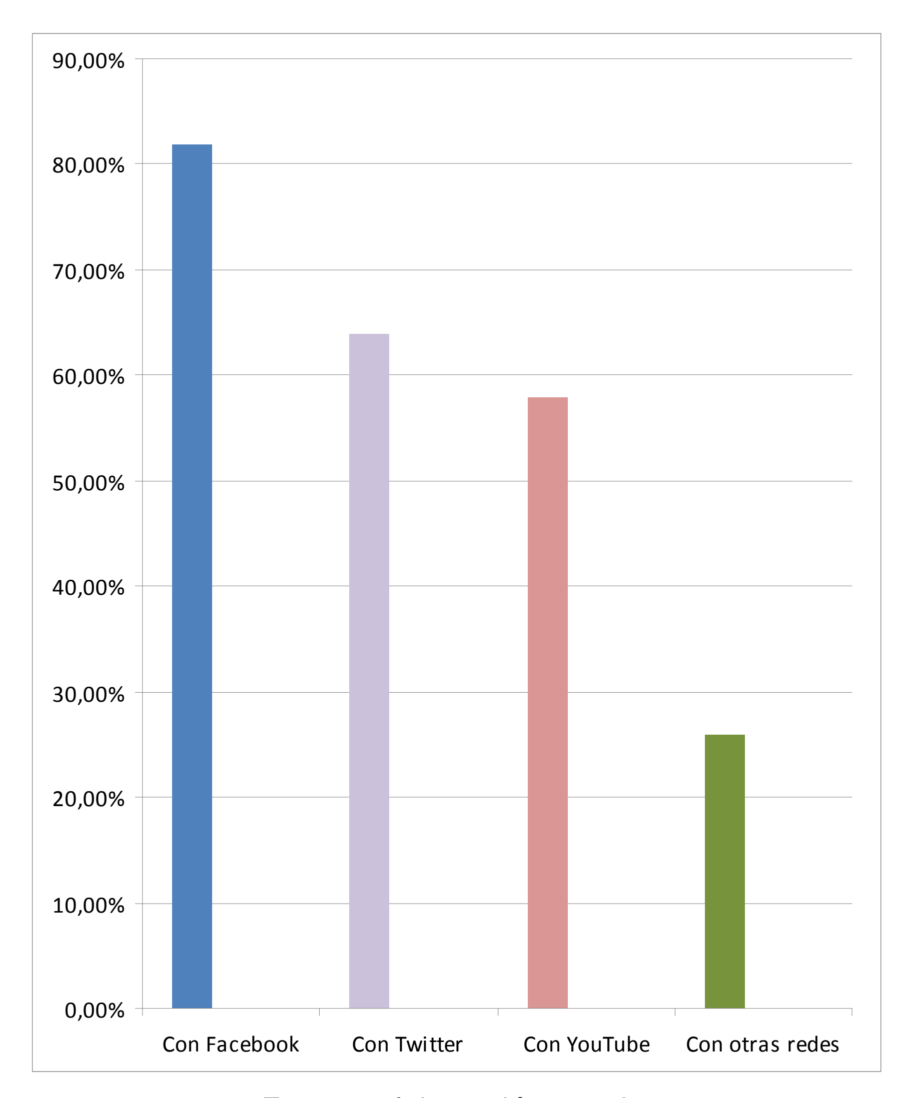
En consecuencia, podemos confirmar que las universidades públicas españolas, mayoritariamente (80%), se hallan presentes en las principales redes sociales digitales. En cierta medida, lo anterior confirma que nos encontramos con un tipo de tecnología que implica unas barreras de acceso limitadas, sobre todo cuando se refiere a usos primarios. Lo anterior no se ha de identificar con el nivel de sofisticación en el uso de las redes sociales, un aspecto que se aborda en cierta manera a continuación, cuando se pone el acento en la densidad de las interacciones.

Comprobada la presencia mayoritaria de nuestro objeto de estudio en las redes sociales, convendrá analizar qué redes son las utilizadas con mayor intensidad en el sector universitario público español. Compartimos con Criado y Rojas-Martín (2013) la descripción sobre las principales redes sociales usadas en las administraciones

públicas; así, consideramos que Facebook tiende más hacia las relaciones sociales y personales, por lo que es utilizada por las universidades generalmente para proyectar una imagen comunicativa. Por su parte, YouTube está esencialmente orientada al *broadcasting* permitiendo un acceso de manera global a los vídeos que se publican. Twitter tiene un carácter híbrido. Esta última la incorporamos de manera singularizada por la difusión que ha alcanzado en el sector público, ya que es una red social que permite una relación directa e inmediata entre la universidad y sus seguidores, de tal manera que permite recibir casi instantáneamente el *feedback* de las propuestas tuiteadas.

El gráfico 3 nos permite comprobar el uso de cada una de las redes sociales mencionadas. Los resultados no dejan lugar a duda, ya que un 82% (la mayoría) utiliza Facebook, convirtiéndose esta red en la más usada por las universidades; le sigue Twitter con el 64% y, por último, YouTube con el 58%. Los datos se acercan a los existentes en otras administraciones públicas españolas (Criado y Rojas-Martín, 2013), si bien con una intensidad algo más moderada. Por otro lado, también se evidencia que las universidades optan por las redes sociales más extendidas en la sociedad y, especialmente, entre el público joven.

Gráfico 3. Presencia desagregada en las principales redes sociales



Fuente: elaboración propia.

Densidad de la presencia en redes sociales de las universidades públicas

Otro aspecto importante que debemos tener en cuenta en nuestro análisis es la **densidad de seguidores** en las redes sociales de las universidades públicas españolas (ver anexo 1). Para ello tomaremos como indicadores el número de seguidores que tiene cada una de las redes analizadas. Los primeros datos, agrupados por comunidades autónomas, ponen de manifiesto que aquellas universidades de mayor tamaño tienen más seguidores. Sin embargo, lo que puede resultar curioso es que, a pesar de que mayoritariamente las universidades están presentes en Facebook (82%), el número de seguidores es mayor en Twitter. Lo anterior también evidencia la presencia social del microblogging, así como la interacción en aumento de las administraciones públicas con la ciudadanía mediante este canal de relación.

En lo que respecta a la interacción de las universidades a través de las redes sociales, se pretende conocer de qué manera los usuarios interaccionan con aquellas. Para medir esta dimensión vamos a utilizar la categoría "están hablando" de Facebook, los tuits emitidos a través de Twitter, así como el número de vídeos reproducidos en el canal oficial de YouTube.

El anexo 1 nos muestra algunos resultados de interés. El número de reproducciones de vídeos a través de YouTube supera con creces tanto el volumen de tuits emitidos en Twitter, como de usuarios que están hablando en Facebook. Sin embargo, YouTube es la red social menos adoptada por las universidades públicas españolas (58%), tal y como se ha mostrado en el análisis presentado en el apartado anterior. Por ello, podemos afirmar que por la gran difusión y uso que tiene esta red social sería aconsejable que aquellas universidades que no tuvieran este canal de comunicación lo incorporaran dado el volumen de reproducciones que se llevan a cabo. Dicho de otra forma, pareciera que el grupo de administraciones públicas analizadas no está acertando en cuanto a la estrategia de adopción y difusión de sus redes sociales.

5 Conclusiones

En este trabajo se ha presentado un estudio sobre la adopción y uso de las redes sociales en las cincuenta universidades públicas españolas. Tal y como se ha manifestado al principio, las administraciones públicas, incluyendo las universidades, están adoptando esta nueva generación tecnológica de una manera muy intensa; sin embargo, todavía estamos en el inicio de unas dinámicas de difusión que requieren de un análisis detallado. Este estudio exploratorio ha pretendido centrarse en la realidad singular de las universidades públicas españolas, un tipo de organización que no solo por su regulación legal, sino también por sus fines y objetivos, cuenta con un carácter que merece la pena analizar como objeto de estudio específico. Los resultados del análisis han ratificado que las universidades públicas españolas mayoritariamente han adoptado las redes sociales en su acción diaria, si bien todavía con una intensidad limitada y con una visión escasamente estratégica. Lo anterior es evidente en cuanto a la reducida capacidad de interacción que han experimentado.

Por otro lado, parece más que plausible que la incorporación de las tecnologías sociales en las universidades públicas españolas seguirá creciendo en los próximos años. La evolución de nuestra sociedad y el uso generalizado de estas nuevas herramientas harán que las universidades públicas se incorporen de lleno a fin de llegar a los "nativos

digitales", quienes son su presente y su futuro. Por otro lado, aquellas universidades que no tienen accesible en su propia página de inicio los vínculos con su espacio en redes sociales deberían avanzar hacia su incorporación, dado que es la manera natural de integrar su presencia en Internet y, al mismo tiempo, de lograr un mayor acceso a sus futuros usuarios.

Hemos estado analizando cómo las universidades públicas han integrado las redes sociales en su actividad cotidiana (nuestro análisis se centra en Facebook, Twitter y YouTube) y los datos obtenidos nos muestran que la difusión de estas redes ha sido muy rápida, pudiendo afirmar que el 92% de las universidades están presentes (en mayor o menor medida) en redes sociales. La explicación de tan rápida difusión no es otra que la apreciación por parte de las instituciones universitarias del potencial que estas tienen como medio de comunicación y participación además de ser conscientes, como el resto de administraciones públicas, de que estos cambios no tienen vuelta atrás, han venido para quedarse (Mergel, 2013b).

Las hipótesis planteadas al inicio de este trabajo presuponían que la utilización de las redes sociales favorecía la transparencia en la actuación de las instituciones universitarias, así como formas innovadoras de participación y comunicación entre las universidades y sus usuarios. El informe de transparencia en la web de las universidades públicas españolas pone de manifiesto (tal y como nosotros planteábamos) cómo la información que consta en sus páginas web contribuye a poder ejercer control sobre el funcionamiento de estas instituciones, es decir, cómo la incorporación de las redes ha incrementado el conocimiento que los ciudadanos tienen (o pueden tener por estar accesible) del funcionamiento, actividades, líneas estratégicas, órganos de gobierno y oferta académica, entre otros temas, que forman parte de la actuación y función que llevan a cabo las universidades.

Lo expuesto está en sintonía con la mayoría de la literatura revisada, que considera que las redes sociales promueven la transparencia dentro de la Administración pública. Aquí podemos citar entre otros a Meijer y Thaens (2010), Palomar Olmeda (2013), Mergel (2012a, 2012b) y Jaeger & Bertot (2010). Por lo que respecta a las trasformaciones que las redes sociales han supuesto tanto en las formas de participación como en las de comunicación entre las administraciones públicas y la ciudadanía, estas son evidentes a distintos niveles y en distintas administraciones españolas. A modo de ejemplo, en el ámbito local se está potenciando el uso de las redes sociales de manera que la Administración está más cerca de los usuarios de los servicios, pudiendo opinar sobre ellos y contribuyendo a su mejora.

Ese cambio que ya puede constatarse es extrapolable a las universidades públicas españolas. A esta participación que se auspicia más activa se ha de unir el cambio en la manera de comunicarse y a que los modelos de comunicación tradicionales se han transformado (Mergel, 2012a), ofreciendo unos entornos colaborativos y cooperativos donde la información y el conocimiento se construyen entre todos.

El futuro, siempre incierto, nos permite sin embargo aventurar que la revolución es imparable. Las redes se han entretejido y asentado de tal manera en nuestra sociedad que no es previsible un mañana sin ellas. Las universidades no son más que un reflejo de la sociedad, un motor que ha de instar al cambio formando parte de él. Por este motivo y teniendo en cuenta los datos obtenidos, podemos apuntar que las redes sociales se incorporarán en las pocas universidades que quedan por adoptarlas, que

las estrategias se reorientarán a un mayor uso de aquellos canales de comunicación que sean más efectivos (YouTube), que contribuirán a una relación más directa entre la institución universitaria y sus potenciales usuarios y que, por tanto, el diseño de un plan estratégico orientado al uso de las redes en las universidades será uno de los desafíos a los que tendrán que hacer frente.

Referencias bibliográficas

BARRIO, E. y Martín J. (2012). Examen de transparencia. Informe de transparencia en la web de las Universidades Públicas Españolas. Fundación Compromiso y Transparencia. Septiembre de 2012.

CHUN, S. A., Shulman, S., Sandoval, R. & Hovy, E. (2010). "Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government". Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, 15, pp. 1-9.

CRIADO, J. Ignacio (2013). "Open Government, Social Media y Sector Público", en Ciberpolítica. Las Nuevas Formas de Acción Política, ed. Ramón Cotarelo. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 57-78.

CRIADO, J. I. & Rojas-Martín, F. (2012). "Las redes sociales digitales en las Administraciones Públicas iberoamericanas. Retos y perspectivas de futuro". XVII Congreso Internacional del CLAD. Cartagena de Indias, Colombia.

CRIADO, J. I. & Rojas-Martín, F. (2013). "Social Media and Public Administration in Spain. A Comparative Analysis of the Regional Level of Government", en E-Government Success Factors and Measures: Concepts, Theories, Experiences, and Practical Recommendations, ed. R. Gil-García. Hershey: IGI Global, pp. 276-298.

CRIADO, J. Ignacio; Sandoval-Almazán, Rodrigo & Gil-García, Ramón (2013). "Government Innovation through Social Media". Government Information Quarterly, 30(4), pp. 320-328.

GREENWOOD, G. (2012). "Examining the presence of social media on University Web Sites". Summer 2012 Journal of College Admission. www.NACACNET.ORG.

HRDINOVÁ, Jana, Natalie Helbig & Catherine Stollar Peters (2010). Designing Social Media Policy for Government: Eight Essential Elements. Albany: The Research Foundation of State University of New York. Disponible: http://www.ctg.albany.edu/publications/guides/social_media_policy/social_media_policy.pdf. Fecha de acceso: 29 de julio de 2011.

JAEGER, P. T. & Bertot, J. C. (2010). "Transparency and Technological change: Ensuring equal and sustained public access". Government Information Quarterly, pp. 371-376.

MEIJER, A. & M. Thaens (2010). "Alignment 2.0: Strategic Use of New Internet Technologies in Government". Government Information Quarterly, pp. 113-121.

Mergel, I. (2012a). Social Media in the Public Sector: A guide to participation, collaboration, and transparency in the networked world. San Francisco: John Wiley & Sons.

Mergel, I. (2012b). "The social media innovation challenge in the public sector". Information Polity, 17, pp. 281-292.

Nielsen, J. (2010). "Scrollingand Attention". 22 Mar. 2010. http://www.useit.com/alertbox/scrolling- attention.html (accessed Sept. 7, 2011).

Palomar, A. (2013). "Las redes sociales en el ámbito de actuación de las Administraciones públicas", en Rallo, A. y Martínez, R. (eds.) Derecho y redes sociales. Navarra: Civitas, 2ª ed.

Poock, M. C. & Lefond, D. (2001). "How Collegue-bound prospects perceive university Web sites: findings, implications, and turning browser into applicants". C&U Journal 77, nº 1 (2001), pp. 15-21.

Weinreich, H. & Obendorf, H. (2008). "Not Quite de Average: An Empirical Study of Web Use". ACM Transactions on the Web 2, nº 1 (2008): Article 5.

Anexo I: *Densidad de seguidores* en las redes sociales de las universidades públicas españolas

UNIVERSIDADES PÚBLICAS	Facebook	Facebook	Twitter	Twitter	YouTube	YouTube
	les gusta	hablando	seguidores	tuits	suscriptores	reproducciones
Universidad de Jaén	5.545	233	15.051	2.680	103	34.354
Universidad de Almería	8.488	563	7.858	3.793	29	6.987
Universidad de Córdoba	3.966	112	11.552	4.337		
Universidad Internacional de Andalucía	3.997	80	3.852	1.250		
Universidad de Sevilla	20.493	416	37.084	5.151	244	43.388
Universidad de Huelva	3.065	174	8.842	6.011	131	74.533
Universidad de Cádiz	4.940	30	10.774	905	348	367.258
Universidad de Granada	21.125	795	45.407	8.984	278	139.812
Universidad Pablo de Olavide	4.164	99	12.387	6.552	148	64.754
Universidad de Málaga	9.814	150	25.823	9.205	181	37.406
Universidad Pompeu Fabra	14.725	475	8.980	3.220	452	506.066
Universidad de Lleida	1.451	67			23	1.829
Universidad Rovira i Virgili			4.043	235		
Universidad de Barcelona	25.553	396	3.563	1.363	634	188.629
Universidad de Girona	8.060	81	11.078	8.876	97	64.481
Universidad Autónoma de Barcelona	13.675	243	9.825	1.383	521	169.697
Universidad Politécnica de Cataluña	1.725	17	10.701	1.623	433	110.494
Universidad Carlos III	15.171	174	10.380	1.155	*	
Universidad de Alcalá de Henares	13.161	534	9.735	4.645	229	99.457
Universidad Autónoma de Madrid	28.493	518	18.232	3.733	707	487.798
Universidad Politécnica de Madrid	5.178	267	11.945	1.738	6.360	4.278.059
Universidad Rey Juan Carlos	11.391	188	15.880	1.121	330	67.516
Universidad Complutense	10.955	361	18.037	2.160	1.049	531.318
Universidad de Alicante	7.332	277	15.478	2.576	464	294.011
Universidad de Valencia	18.022	629	13.658	3.516	221	52.138
Universidad Jaume I						
Universidad Politécnica de Valencia	18.134	457	12.852	5.640	14.011	4.420.998
Universidad Miguel Hernández	4.562	309	4.587	1.767	1.888	916.897
Universidad de Valladolid	405	1	11.643	4.645	51	28.459
Universidad de Salamanca	25.227	487	14.144	5.828	403	131.063
Universidad de León	7.732	105	7.977	1.259	48	15.643
Universidad de Burgos						
Universidad de Santiago de Compostela	695	29				
Universidad de La Coruña	6.107	239	10.167	3.585		
Universidad de Vigo	4.479	72	9.847	1.551	858	406.897
Universidad de Murcia	7.974	289	16.528	19.847	422	136.513
Universidad Politécnica de Cartagena	2.143	57			336	113.192
Universidad de Cantabria	3.793	72	5.142	1.772	106	58
Universidad Internacional Menéndez Pelayo	6.259	50	6.875	5.078	473	345.312

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	4.237		11.127	5.760	150	38.279
Universidad de La Laguna	14.493	744	11.735	2.566		
Universidad de Zaragoza						
Universidad Pública de Navarra	2.255	108	4.959	2.864	109	122.795
Universidad de La Rioja	44		3.425	59		
Universidad de Castilla-La Mancha	1.292	53	11.729	4.747	74	29.367
Universidad del País Vasco	3.890	86	8.316	3.340		
Universidad de Oviedo	4.183	79	1.657	518	95	28.303
Universidad de las Islas Baleares						
Universidad de Extremadura	7.283	89	8.890	1.123	47	6.791
UNED	47.750	1.476	43.334	5.195	6.489	2.335.690

* Tenían presencia en YouTube pero no tuvimos acceso a los datos de suscriptores y reproducciones.

Capítulo 7

La redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government,

de Juan Manuel Roa[1]

Resumen:

Las sociedades se transforman continuamente y la velocidad del cambio social depende en gran medida de los avances tecnológicos que se produzcan. Pues bien, es obvio que los progresos que han tenido lugar en las dos últimas décadas del s. XX y comienzos del XXI en materia de comunicación han revolucionado la forma de interactuar de los seres humanos entre sí y, por ende, con los diferentes actores sociales que componen la esfera sociopolítica.

Este profundo cambio comunicacional ha derivado en la generación de una demanda de información cada vez mayor por parte de los ciudadanos, así como en un consumo de contenidos sin parangón en la historia de la humanidad. Los ciudadanos requieren y exigen una mayor participación en las decisiones políticas, así como una mayor demanda de transparencia en la gestión pública y, cómo no, un aumento de los controles y de la rendición de cuentas.

No cabe duda de que en todo este proceso juegan un papel fundamental las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En este caso, el *open government* (Ogov) se constituye como un actor principal en la estrategia de implementación de las nuevas tecnologías en el ámbito público, y dentro de este juegan un papel protagonista las redes sociales como herramienta de comunicación bidireccional G2C-A2C y C2G-C2A.

Este cambio de paradigma exige una revitalización del modelo político y, más concretamente, una evolución de la democracia moderna, haciendo más presente el concepto de democracia deliberativa. El objeto de este estudio es definir el importante papel que juegan las redes sociales como elemento estratégico dentro del paradigma del *open government* y el trascendental ministerio que este concepto va a experimentar en los próximos años respecto a la mejora sustancial de las democracias avanzadas.

Palabras clave:

Gobierno abierto, redes sociales, democracia deliberativa, gobernanza digital.

[1] La primera versión de esta investigación fue presentada como ponencia del congreso del GIGAPP 2013.

1 Marco teórico

1.1 Un acercamiento a la democracia deliberativa

Si trazáramos la genealogía del término democracia deliberativa, nos encontraríamos con la figura de Joseph Besset (Held, 1990). Fue el primer investigador que acuñó el concepto. Podríamos definirla como "cualquier conjunto de opiniones según las cuales la deliberación política de los ciudadanos libres e iguales es el centro de la toma de decisiones políticas legítimas y del autogobierno" (Bohman, 1998).

Habermas, uno de los pensadores más influyentes de la teoría moderna sobre democracia deliberativa, defiende una sociedad democrática donde la política y la comunicación forman un conjunto indisoluble y donde su legitimación no termina en el voto, sino a través de procedimientos deliberativos (Leroux, 2006).

Los defensores de la democracia deliberativa la analizan desde una perspectiva que supone "un enfoque político centrado en la mejora de la calidad de la democracia" (Held, 1990). En realidad se trata de aumentar de forma cualitativa la participación política y de inmiscuir a los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones. Pero no hablamos de una participación cualquiera, sino de "la introducción de procedimientos que priman la información de preferencias justificables cuidadosamente consideradas, coherentes, situacionalmente abstractas y válidas socialmente" (Offe y Preuss, 1991). Por lo tanto, nos referimos a una participación ciudadana en los asuntos públicos seria, meditada y basada en razonamientos justificables.

La democracia deliberativa viene a aportar al entorno político algo que se ha perdido hace mucho tiempo, el debate público, además de despertar el interés de la ciudadanía por la política y a romper con la apatía en la que se encuentra sumida. Este sentimiento de apatía de los individuos hacia la política se manifiesta en un estado de "alienación del ciudadano" que aparece como causa de impotencia para abordar problemas políticos complejos y en un sentimiento de incapacidad desde la individualidad para la resolución de los mismos (Murillo, 1979: 38-41).

James Fishkin, uno de los padres de la democracia deliberativa, se refiere en sus estudios a la apatía y el desinterés actual por la vida pública en las diferentes franjas del electorado e incide en el elitismo de los partidos políticos y los grupos de poder (Fishkin, 1991). Esta realidad es el sustento de la actual partitocracia, élites que son dirigidas por los grandes lobbies y que han dejado a un lado el proceso deliberativo, incluso dentro del ámbito parlamentario.

La reacción de la sociedad ante el excesivo poder de los partidos y ante la ausencia de reglas que favorezcan la participación se ha dejado ver con la aparición de los nuevos movimientos sociales, que buscan una mejora de la calidad democrática, y la generación de fórmulas que resuelvan los problemas de la ciudadanía y permitan la rendición de cuentas, lo que sin duda aportaría un aumento de la confianza en el sistema.

Continuando con los argumentos de Fishkin a este respecto, el autor incide en que en las democracias contemporáneas el debate se vuelve superficial, mal informado e irreflexivo, los votantes se hallan desconectados del proceso político debido a la alienación, la falta de compromiso y la complacencia. Nos encontramos ante una política electoral mediatizada, en la que las citas desplazan a los argumentos, los líderes se sitúan por encima de los principios y los candidatos se eligen “más o menos como a un detergente” (Fishkin, 1991).

No es suficiente para el sustento de la democracia limitar la participación ciudadana al derecho de sufragio, y más en un entorno político como el actual, donde los partidos manejan a sus anchas los escenarios de poder público.

Si tenemos en cuenta que el principal objetivo de la democracia deliberativa es convertir los *inputs* sociales particulares y colectivos, a través de un proceso de deliberación, en decisiones políticas, será necesario habilitar toda una serie de herramientas que hagan posible esta transformación a través de una lista de procesos funcionales. En esta evolución, la deliberación juega un papel fundamental ya que nos permite “superar las limitaciones de las opiniones particulares y mejorar la calidad de la toma de decisiones públicas por varios motivos” (Held, 1990):

1. Al compartir la información y conocimiento, la deliberación pública ayuda a cambiar las ideas de las personas y mejorar su forma de entender los problemas complejos.

2. La deliberación pública ayuda a descubrir quién está detrás de determinados intereses sectoriales y garantiza un objetivo ideológico.

3. La deliberación pública puede sustituir el lenguaje del interés por el lenguaje de la razón (Elster, 1998).

Esta dimensión de la deliberación aportada por Held otorga una gran carga de legitimidad a los procedimientos y a las instituciones, por lo que es de vital importancia dotar al sistema de las herramientas necesarias que den soporte y sustento al proceso deliberativo en sí mismo.

Bien, la pregunta sería ¿cómo instrumentalizar la democracia deliberativa? ¿Cuáles serían las herramientas y procesos adecuados para dar forma al proceso discursivo? Claro está que ante estas preguntas caben varias respuestas. En primer lugar, los teóricos de la democracia deliberativa, al contrario de los que defienden una postura más liberal, centrada en las preferencias privadas, abogan por centrarse en los procedimientos políticos y en la praxis social que ayudan a sacar a la luz buenos argumentos y propuestas, justificaciones sensatas de las actuaciones y, siempre que sea posible, intereses generalizables (Dryzek, 1990). Para ello sugieren toda una amalgama de herramientas e instrumentos que fortalezcan el elemento deliberativo en las democracias modernas. Nos valdrían como ejemplo las encuestas deliberativas, los días de deliberación, los jurados ciudadanos, foros populares, formación y educación cívica, grupos cívicos, etc.

Todos estos instrumentos, que favorecen sin duda la deliberación, se han utilizado con mayor o menor éxito. Lo que no cabe duda es que nos han servido muy escasamente para el robustecimiento de la calidad de la democracia y sobre todo para el aumento de la participación política y ciudadana.

Llegados a este punto, es necesario tener en cuenta los últimos avances en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y, más concretamente, en las **redes sociales** para evaluar si realmente pueden ayudar a un mayor desarrollo de la democracia deliberativa en las sociedades modernas y cómo pueden afectar a la "arquitectura de participación" (O'Reilly, 2007).

1.2 Marco teórico del open government

Tal y como hemos descrito en la introducción, dentro de las TIC centraremos este estudio en su aplicación a entornos gubernamentales, y más concretamente al área de gobierno abierto y redes sociales, valorando así su aportación al avance de los procesos deliberativos y participativos.

Por ello analizamos conjuntamente *open government* y redes sociales ya que ambos "nos enfrentan a un nuevo espacio de interés académico, que debe ser abordado, simultáneamente, sin olvidar un bagaje previo, pero al mismo tiempo teniendo en cuenta las vertientes derivadas de una nueva generación de tecnologías con unos patrones singulares de funcionamiento" (Criado, 2012).

En primer lugar, es importante evaluar el concepto de *open government* así como su significado, que ha sido objeto de debate en los últimos tiempos. El concepto de gobierno abierto se sustenta en tres pilares básicos: la transparencia, la colaboración y la participación. Para delimitar el significado de cada uno de estos aspectos, nos podemos basar en las definiciones que se encuentran en el Memorando sobre transparencia y gobierno abierto que el presidente de EE UU, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009.

El *open government* no es una tecnología en sí misma, sino la visión estratégica de cómo podemos aplicar las nuevas tecnologías a la esfera política, para fortalecer estos tres pilares de la democracia. "Se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político" (Garnier, 1999).

En definitiva, el "*open government* permite reforzar la confianza ciudadana en sus representantes y en sus instituciones estatales, profundizar la democracia y volver más eficaz y eficiente el accionar de la Administración pública. La tecnología permite simplificar el acceso a la información, controlar más adecuadamente el desempeño de los gobiernos y participar cotidianamente de las cuestiones que nos conciernen a todos los miembros de la sociedad. De esta manera, es posible encontrar en las nuevas tec-

nologías de la información y la comunicación una herramienta fundamental en el siempre difícil pero imprescindible objetivo de mejorar la calidad de nuestras instituciones democráticas” (Abal Medina, 2010).

El gobierno abierto integra una evolución de nuestro sistema democrático e instrumentaliza fórmulas para que las demandas, propuestas y peticiones de los ciudadanos sean escuchadas por los representantes electos, y que estos, a su vez, las tengan en cuenta en el proceso de toma de decisiones, por lo que estamos hablando de un gran avance hacia la democracia deliberativa. De hecho, algunos autores en la actualidad se refieren al *open government* en términos de democracia conversacional y participativa. Está claro que existen importantes conexiones entre la democracia deliberativa y el Ogov, pudiendo configurarse este tipo de democracia como el soporte ideológico y teórico del incipiente *open government*.

Una vez tenemos claro qué es el *open government*, la principal cuestión es determinar cómo y cuáles son las herramientas adecuadas para hacer posible la participación y colaboración ciudadana. Para ello, podemos hacer referencia al reciente artículo del profesor de la Universidad Autónoma de Madrid Ignacio Criado cuyo título es “*Open government*, social media y sector público. Las administraciones públicas en la era de las redes sociales digitales”. En este artículo el profesor hace una magnífica exposición de los fundamentos del *open government* y las redes sociales en el entorno público. Concretamente, y en cuanto a Ogov se refiere, nos cita varios ejemplos nacionales e internacionales: el portal **data.gov** (http://www.data.gov/), que es un claro ejemplo de open data; en la misma línea, a nivel nacional la web **data.gob.es** (http://datos.gob.es/datos/); otros como http://www.wheredidmytaxgo.co.uk/ o http://flyontime.us/ en la línea filosófica del open government; y un **portal Ogov** creado por el Gobierno Vasco denominado Irekia, que será objeto de nuestro análisis posteriormente (Criado, 2012).

Pues bien, estos son algunos modelos de experiencias Ogov por parte de la iniciativa pública. Otros ejemplos son los siguientes: Buenos Aires Data (http://data.buenosaires.gov.ar/) es un portal donde se pone a disposición de los ciudadanos bases de datos de carácter público; la web 2.0 del Gobierno de Castilla-La Mancha (http://www.jcyl.es/web/jcyl/Portada/es/Plantilla100/1284224144956/_/_/_), que incorpora un módulo de transparencia, otro de participación para propuestas ciudadanas y, por último, un módulo open data; la plataforma del gobierno abierto de la Comunidad murciana http://www.abaran2019.es/; el portal http://www.governobert.org/ de la Generalitat catalana; y también podemos destacar al Ayuntamiento de Quart de Poblet como ejemplo municipal que ha creado una oficina virtual, así como una concejalía de gobierno abierto, dirigida por el concejal Juan Medina, cuyo objetivo es, citando a la propia web, “profundizar en la interrelación con la ciudadanía creando una comunicación permanente, transparente y bidireccional, aprovechando fundamentalmente las posibilidades de intervenir en la vida pública y en la toma de decisiones, que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) proporcionan a los vecinos y las vecinas, no solo a nivel colectivo sino también de forma individual” (www.quartdepoblet.es).

Si analizamos estas iniciativas, la primera conclusión a la que podemos llegar es que no existe una forma consensuada de implementación de estrategias *open government* en el marco de la administración y la gestión pública; que cada institución u organización

utiliza los recursos que tiene a su alcance para desarrollar herramientas para la comunicación y la participación ciudadana y que lo hace siguiendo criterios propios.

El *open government*, hoy en día, carece de una metodología y una praxis definida que nos muestre el camino a seguir, que nos guíe en la forma de integrar la opinión de los ciudadanos en los procesos decisorios, que nos ayude a incrementar la participación ciudadana; una metodología que integre la tecnología necesaria para hacerlo viable; una cultura social y política que nos permita entender este cambio y que facilite su implementación y, cómo no, un marco jurídico que legitime estos procedimientos. Estas son las líneas en las que tienen que trabajar conjuntamente ciudadanos, sociedad civil, gobiernos y administraciones públicas, tanto a nivel nacional como internacional.

En este sentido, y para cubrir el vacío cognitivo existente, la organización **Open Government Parnertship**, compuesta por 57 países en este momento, redactó la Declaración del gobierno abierto el 20 de septiembre de 2011, que fue firmada por Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. Esta organización internacional trata de consensuar las bases que den sustento al open government, tanto en cuanto a cuestiones tecnológicas y de operatibilidad como a cuestiones metodológicas, políticas y sociales. Este grupo de expertos en la materia se reúne asiduamente en diferentes foros y ciudades del mundo para consensuar avances en la materia y crear un marco común de desarrollo. El próximo encuentro será el National 'Open Government Camp' en Dinamarca el 25 de septiembre de este mismo año. Además, están trabajando conjuntamente en el **Open Government Strategic Plan** (OGSP), que se prevé estará terminado en agosto de 2014.

Ya hemos analizado en parte la iniciativa pública, ahora la pregunta es ¿cuál es el papel de los ciudadanos en este proceso? ¿Todas las plataformas *open government* 2.0 provienen del sector público? La respuesta a la primera pregunta es muy clara: los ciudadanos tienen el papel protagonista, la ciudadanía debe participar en el diseño y en la implementación de estas plataformas para hacerlas suyas. Con respecto a la segunda pregunta, hemos de decir que existen plataformas que siguen la filosofía *open government* construidas sobre arquitecturas gráficas de web 2.0 y acciones a través de redes sociales que nacen de la iniciativa privada, para dar respuesta a las numerosas demandas sociales existentes en la actualidad.

Un ejemplo claro del primer tipo es la página Actuable, recientemente absorbida por el portal internacional http://www.change.org, que "es una plataforma de participación ciudadana on line, que permite a cualquier persona en cualquier lugar iniciar peticiones, sumar fuerzas y ganar campañas para cambiar el mundo", según se definen ellos mismos en la web. En definitiva, un portal para que el ciudadano alce su voz y dirija sus propuestas a cualquier institución pública o privada, y además pueda sumar esfuerzos con todas las personas que estén de acuerdo con la iniciativa, cuya filosofía es "la unión hace la fuerza". Algunas de sus victorias más destacadas son: Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya retira la aplicación para alertar sobre mendigos con 53.833 firmantes en agosto de 2012; Gallardón: nadie debe vivir entre ratas, con 6.328 firmantes en mayo de 2011, y otros ejemplos que se pueden consultar en la web.

Como se puede observar por la relevancia de los datos, las iniciativas privadas tienen

una gran aceptación por parte de los ciudadanos, son vistas como más cercanas y revestidas de cierta neutralidad. Esto las convierte en soportes con altos índices de participación, que ofrecen mayor confianza y seguridad. Podemos encuadrarlas como iniciativas *open government* desde la sociedad civil o sociedad civil digital, una sociedad que se informa, participa y se moviliza a través de soportes digitales y redes sociales.

Pues bien, resumiendo este apartado, cuando hablamos de *open government* nos referimos a una forma de hacer las cosas, una filosofía y una metodología procedimental, que transforma el actual paradigma democrático, “una nueva manera de aproximarse a los ciudadanos, una revolución en la forma de utilizar la información de las administraciones públicas o, incluso, una plataforma en la que los ciudadanos se convierten en los verdaderos protagonistas de la democracia” (Criado, 2012).

1.3 Las redes sociales dentro del Paradigma del open government

Si hablamos de nuevas tecnologías, las redes sociales son en sí mismas una potente arma comunicativa, han revolucionado la comunicación social y han transformado el mundo y las relaciones entre los seres humanos. Y por supuesto se constituyen en una herramienta básica para las administraciones públicas y los gobiernos. La “incorporación de las redes sociales digitales en el sector público también se asocia a la creciente utilización de una serie de instrumentos de la llamada web 2.0. Facebook, Twitter, YouTube, blogs, Flickr, etc., se están adoptando por los gobiernos y administraciones públicas de una manera creciente. Lo anterior supondría la posibilidad de generar innovaciones en su actividad, siempre que se desarrollen estrategias y modelos con los que aplicar estas redes sociales digitales. Esas transformaciones en la manera de gobernar y gestionar lo público podrían afectar tanto al funcionamiento interno de los gobiernos y administraciones, como a la posición de la ciudadanía en el proceso de gobierno” (Criado, 2012).

Desde una perspectiva estratégica de comunicación y participación ciudadana hemos visto que el *open government* debe valerse de las tecnologías a su alcance para conseguir la mayor involucración ciudadana en el proceso deliberativo y conversacional, para que realmente consiga sus fines y propósitos. Las redes sociales se configuran como una tecnología ya existente, testada y contrastada, al alcance de las administraciones públicas, de los ciudadanos y de la sociedad civil, que ya cuenta con una enorme imbricación en el tejido social y que nos permite generar esa doble vía comunicativa, de una manera fácil, fiable y popular.

Por lo tanto, nuestro análisis no estudiará las redes sociales de manera genérica, sino más bien cuál puede ser su papel dentro de las estrategias de *open government* y de su uso en las administraciones públicas. Pero antes debemos conceptualizarlas y contextualizarlas en el ámbito público.

Podemos definir las redes sociales como “servicios prestados a través de Internet que permiten a los usuarios generar un perfil, desde el que hacer públicos datos e información personal y que proporcionan herramientas que permiten interactuar con otros usuarios y localizarlos en función de las características publicadas en sus perfiles” (Inteco).

Otra definición, que extraemos del artículo de David Capdevila, es: “Las redes son formas de interacción social, definida como un intercambio dinámico entre personas, grupos e instituciones en contextos de complejidad. Un sistema abierto y en construcción permanente que involucra a conjuntos que se identifican en las mismas necesidades y problemáticas y que se organizan para potenciar sus recursos. Una sociedad fragmentada en minorías aisladas, discriminadas, que ha desvitalizado sus redes vinculares, con ciudadanos carentes de protagonismo en procesos transformadores, se condena a una democracia restringida. La intervención en red es un intento reflexivo y organizador de esas interacciones e intercambios, donde el sujeto se funda a sí mismo diferenciándose de otros” (Alemany Martínez, 2010).

No cabe duda de que las redes sociales han experimentado un enorme avance desde principios de este siglo; las claves, según Pilar Cortés, de la Universidad de Murcia, son rapidez o inmediatez, economía de servicio, comunicación; comunidad, cooperación y sencillez (Cortés, 2011).

Obviamente, estas ventajas aportadas por las redes sociales *on line* no suponen que los medios tradicionales caigan en el olvido o desaparezcan sino que los complementan y perfeccionan. La comunicación institucional es uno de los pilares del gobierno abierto en la actualidad y por ello estas herramientas 2.0 pueden ayudar a generar un mayor clima de confianza de cara al ciudadano. En este sentido Imanol Lasa, portavoz de EAJ-PNV en el Ayuntamiento de Zarautz, manifiesta en su artículo: “Hasta conseguir un mayor uso de estas tecnologías por la mayoría de la sociedad, los espacios deliberativos *on line* deben ser considerados como un complemento a los canales habituales hasta ahora” (Lasa, 2012).

En esta misma línea podemos decir que el poder comunicativo de las redes sociales ha servido de alguna manera para equilibrar la balanza del control de la información. Algunos expertos, como Ignacio Ramonet, director de *Le Monde Diplomatique* y profesor de Teoría de la Comunicación en la Universidad Denis Diderot de París, han llegado a catalogar las redes sociales como el quinto poder. “Bajo esta perspectiva, Internet y otras tecnologías emergentes pueden jugar un papel destacado como plataforma del Quinto Poder que propugna Ramonet. Más concretamente, la tecnología de los blogs (como sistemas de publicación en línea de bajo coste) puede configurarse o convertirse en el soporte indispensable del poder de los ciudadanos en el control de los medios. Ya son varios los medios y muchos los periodistas (aunque todavía en una proporción mínima) que se han adaptado –y continúan haciéndolo– al modelo ‘informacional’ de la blogosfera como un medio alternativo y complementario a los medios de comunicación tradicionales” (Flores, Aguado, 2007). Por lo que las redes sociales suponen un contrapeso al excesivo poder de los medios tradicionales de comunicación y un espacio para la libertad informativa y para la participación ciudadana en la generación y difusión de contenidos.

En cuanto al tipo de redes sociales utilizadas en el ámbito público y siguiendo de nuevo al profesor Criado: “En este sentido, los estudios recientes que se han realizado sobre la materia vienen a señalar diferentes tipos de plataformas que están siendo utilizadas bajo la rúbrica *digital social media* o redes sociales digitales. Aquí se pueden mencionar los blogs o los wikis; las redes sociales digitales orientadas al *broadcasting* (YouTube),

a las relaciones sociales (Facebook), las relaciones profesionales (LinkedIn), etc.; finalmente, teniendo en cuenta su carácter híbrido y la difusión alcanzada en el sector público, se debe incorporar de una manera singularizada en este recuento a Twitter. Todas ellas componen una parte cada vez más importante del panorama administrativo en Internet" (Criado, 2012).

Las redes sociales se configuran como una potente herramienta de comunicación dentro de las administraciones públicas, debiendo integrarse en la estrategia global *open government*. Pero la integración del *social media* en el entorno institucional y de gobierno no puede hacerse de cualquier forma, requiere planificación, estrategia y capacitación. Una vez tomada la decisión de implantar estrategias de comunicación bidireccionales con el ciudadano a través de las redes sociales, debe efectuarse de forma estructurada y planificada, implementando los medios tecnológicos necesarios, así como los recursos humanos cualificados para ello. En este sentido, las administraciones han de hacer un gran esfuerzo en capacitar a su personal para que el *social media* institucional cumpla con el papel que tiene encomendado.

Los motivos por los que administraciones públicas y gobiernos deben elegir las redes sociales dentro de las estrategias de *open government* son los siguientes:

- Por el incremento constante del número de usuarios que utilizan las redes sociales en los últimos meses: concretamente en España, según el EGM de marzo de 2012, el 54,2% de la población mayor de 14 años, frente al 34,7% de finales de 2010 (EGM, 2012).

- Crean canales de comunicación directa con los ciudadanos, sin intermediarios, permitiendo diálogos participativos.

- Facilitan la diseminación y segmentación de la información; amplia tipología de herramientas que se pueden utilizar para segmentar la información sobre la base de la estrategia (De la Nuez, 2012).

- Permiten nuevas formas de coproducción, donde las administraciones públicas y los ciudadanos puedan diseñar y desarrollar conjuntamente nuevos servicios y mejorar los existentes (De la Nuez, 2012).

- Las fronteras entre lo público y lo privado se difuminan.

- Incorporan la participación de forma efectiva en la acción gubernamental.

- Compaginan ciertos procedimientos y garantías con las nuevas formas de participación (seguridad, privacidad, accesibilidad, universalidad) (De la Nuez, 2012).

- El control y el medio en el que se canaliza la información es compartido con el ciudadano, lo utiliza con frecuencia y está habituado a él, es fácil, lo que le aporta confianza y credibilidad. Ya forman parte de su realidad 2.0.

- Permiten al ciudadano expresarse con libertad y transparencia.

- Gran facilidad para compartir la información y generar debate.
- Enorme trascendencia del poder de recomendación y de refuerzo en las opiniones de otros ciudadanos.
- El ciudadano se convierte en prescriptor. Puede realizar propuestas directamente, que además son compartidas con el resto y visibles para las administraciones públicas (De la Nuez, 2012).
- Comodidad en el uso: el ciudadano interactúa cómodamente desde su casa, trabajo o *smartphone*.
- Gran viralidad de los contenidos en este medio. La información se difunde con enorme rapidez, llegando de forma eficaz a un gran número de interlocutores.
- Permiten la escucha activa a través de herramientas de monitorización de redes; además, estos instrumentos facilitan el proceso de registro de la información.
- Aportan *feedback* a las comunicaciones.
- Innovar a través del *crowdsourcing*, gracias a los datos públicos puestos a disposición de los ciudadanos de forma que puedan reutilizarlos (De la Nuez, 2012).
- Utilización de diferentes soportes en la comunicación. Los contenidos digitales, especialmente el vídeo, ofrecen nuevas formas de comunicación eficaz y captan la atención de nuevas audiencias.
- Alto poder de convocatoria, a través de eventos y otras aplicaciones.
- Permiten realizar encuestas y consultas públicas.
- Se pueden crear grupos o foros de debate o de trabajo, para dialogar sobre temas concretos o relevantes.
- Permiten la geolocalización de los participantes y contenidos.
- Se pueden utilizar a través de múltiples dispositivos.
- El coste de implementación es más reducido que en otro tipo de tecnologías, ya que las herramientas y fuentes ya existen, solo hay que invertir en capacitación y estrategia.

Toda esta serie de argumentos posicionan a las redes sociales como una herramienta de primera línea en el desarrollo de estrategias *open government* en entornos públicos. La mayoría de las aplicaciones que existen en la actualidad, y que se encuentran bajo el paraguas de la filosofía Ogov, son instrumentos fabricados ad hoc para las distintas instituciones u organismos que los han puesto en marcha. Sin embargo, las redes soci-

ales ya existen, están en la red, la mayoría son gratuitas y solo necesitamos realizar un uso estratégico de las mismas para establecer y definir los canales de comunicación entre las administraciones y gobiernos para con los ciudadanos, empresas y organizaciones.

Es por ello por lo que algunas instituciones y gobiernos españoles han avanzado en el campo de la actuación pública en las redes sociales creando manuales y códigos de buenas prácticas en el uso de estas herramientas. Estas son las guías publicadas más recientemente por organizaciones públicas:

- Guía de usos y estilos en las redes sociales del Gobierno Vasco
- Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Cataluña
- Libro blanco de las redes sociales de la Universidad de Barcelona
- Guía de usos, estilo y buenas prácticas en las redes sociales corporativas del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Madrid)

Estas guías integran no solo el modus operandi por parte de la Administración a la hora de utilizar las redes, sino que comprenden los principios que inspiran la presencia de las administraciones públicas en las denominadas webs sociales. Nos pueden valer de ejemplo los principios postulados por la Generalitat de Cataluña sobre el uso de las redes sociales a la hora de interactuar con la ciudadanía: **servicio público, transparencia, calidad, corresponsabilidad, participación en iniciativas ciudadanas y conocimiento abierto.** Estos principios y valores son comunes a los que inspiran a otras administraciones a la hora de operar en webs sociales e integran los tres principios fundamentales del *open government*.

Una vez encuadrados los conceptos de gobierno abierto y redes sociales, podemos volver al centro mismo de la investigación y formular la hipótesis objeto de este trabajo, que no es otra que valorar si las redes sociales son, o no, una herramienta estratégica para la definición de políticas *open government* dentro de las administraciones públicas y entornos gubernamentales y determinar si su implementación favorece y mejora los índices de transparencia y participación ciudadana. Para ello realizaremos varios estudios de caso cuyo objetivo es comprobar en qué marco se produce una mayor interacción y participación ciudadana, por un lado en una plataforma web 2.0 y por otro en las redes sociales convencionales.

2 Estudios de caso

2.1 Irekia

En palabras de Nagore de los Ríos, directora de Gobierno Abierto y Comunicación en Internet del Gobierno de Euskadi, “no se trata de una plataforma sino de una forma de actuar. La plataforma no es más que una herramienta basada en tres pilares: la transparencia, la participación y la colaboración. En este caso, el orden de los factores altera

el producto. No podemos pedir a un ciudadano que participe cuando no hemos sido transparentes y no le hemos facilitado los datos e informaciones necesarias para ejercer una participación real. Por lo tanto, el objetivo de todo esto es cambiar la agenda, algo simple pero que no se practica nunca. Los políticos están acostumbrados a decidir las cosas entre las cuatro paredes de un despacho, a ejecutarlas y a comunicarlas. Bueno, pues esos tiempos han acabado. Tienen que escuchar primero a la ciudadanía, después decidir y ejecutar las soluciones con los ciudadanos y empezar a comunicar, pero una comunicación bidireccional. Gracias a Internet tenemos la suerte de poder hacer el mejor puerta a puerta del mundo, tenemos millones y millones de asesores gratuitos, porque podemos conocer experiencias de otros países, soluciones de otras administraciones, u ocurrencias que tienen ciudadanos o empresas de cualquier parte del mundo".

Irekia se constituye claramente en una plataforma *open government* que centra sus esfuerzos en los tres pilares que sostienen el gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración. Esta plataforma está considerada como una de las más innovadoras y avanzadas del mundo. Ha sido tomada como ejemplo en diferentes foros internacionales especializados en el estudio y diseño de plataformas y estrategias *open government*, como es el caso del *open government partnership*. En España, en la actualidad es un referente a todos los niveles y sus responsables suelen tener un papel protagonista en la mayoría de jornadas y ponencias sobre Ogov realizadas en nuestro país.

Irekia aporta un verdadero factor innovador sobre todo en el campo de la participación y la colaboración ciudadana, aunque como hemos dicho también integra una potente área en torno a la transparencia.

En cuanto a la transparencia se refiere, el portal http://www.gardena.irekia.euskadi.net da soporte informativo a todos los entornos que engloba la transparencia, tanto políticos como económicos y presupuestarios, dividiéndolos en cinco apartados:

- Información sobre la comunidad autónoma
- Relaciones con la ciudadanía y la sociedad
- Transparencia económico-financiera
- Contrataciones de servicios y suministros
- Ordenación, urbanismo y obras públicas

Pese a que la transparencia no es uno de los objetivos fundamentales de esta investigación, apuntamos el excelente trabajo realizado por el Gobierno de Euskadi en esta materia y resaltamos la cantidad de información y datos públicos que esta web aporta al ciudadano. Lo único que podemos añadir desde una perspectiva constructiva es la falta de un mapa web más intuitivo y claro a la hora de navegar por el portal Irekia y el hecho de crear un dominio diferente para este apartado que complica al usuario el acceso a la información.

La plataforma, además, contiene un directorio con todos los políticos que ocupan un cargo en el Gobierno Vasco dentro de las 15 áreas en las que está dividido, el cual con-

tiene datos de contacto de políticos e instituciones, plano de localización de las dependencias administrativas donde desarrollan su trabajo, su agenda, funciones, noticias vinculadas a cada perfil, preguntas y propuestas recibidas, vídeos y fotos.

Con respecto a la participación y la colaboración, ejes vertebrales de este estudio, la plataforma permite a los ciudadanos formular preguntas y realizar propuestas, así como el Gobierno tiene acceso a efectuar propuestas a los ciudadanos para generar debate público y someterlas al consenso ciudadano. En su web se definen como "Participa en tu gobierno. Irekia es la plataforma que te permite hacer oír tu voz en la toma de decisiones de Euskadi. Haz tus preguntas, reclama respuestas, contribuye y opina" (web Irekia, 2012).

La realización de preguntas y propuestas es una clara forma de participación y colaboración. Las preguntas las podemos encuadrar dentro del entorno de la transparencia y, por qué no, como una vía de rendición de cuentas, obviamente si obtienen una respuesta aclaratoria, mientras que las propuestas constituyen sin duda una forma de colaboración y cooperación con las instituciones públicas.

Centrándonos en el marco de investigación de este trabajo, vamos a analizar las redes sociales de Irekia para medir el impacto y los niveles de participación, para compararlos con la web 2.0.

2.2 Redes Sociales e Irekia

Irekia es el portal central y eje de la estrategia del gobierno abierto en la comunidad vasca. Dentro de su estrategia Ogov, incluye el uso de redes sociales que orbitan alrededor de la plataforma, informando y generando interacción con los ciudadanos, a la vez que actúan como soporte comunicativo multidireccional.

Estas son las redes utilizadas por Irekia, así como algunos datos estadísticos:

1. **Twitter**:

   Irekia cuenta con tres perfiles en Twitter:

   @Irekia Twitter Euskadiko Gobernu (6.339 tuits, 3.012 siguiendo y 4.308 seguidores).

   @Irekia_Agenda (5.320 tuits, 11 siguiendo y 433 seguidores).

   @Irekia_News (11.671 tuits, 18 siguiendo y 710 seguidores).

2. **Facebook**: una página oficial en Facebook (2.255 "me gusta").

3. **Tuenti**: un perfil con 176 seguidores.

4. **YouTube**: un canal con 84 suscriptores, 604 vídeos y 79.593 reproducciones de vídeo.

5. **Flickr**: una cuenta con 32 álbumes y 5.000 fotos.

6. **SlideShare**: una cuenta, 528 documentos y 41 seguidores.
7. **Delicious**: una cuenta.
8. **Wiki**.
9. **Isuu**: una cuenta, 22 documentos y 3.543 visualizaciones.
10. **Google +**: una cuenta.

Visto el despliegue comunicacional ejercido por Irekia en el entorno *social media*, podemos aseverar que cuenta con una excelente planificación estratégica en redes sociales, teniendo presencia activa en las más importantes. Desarrolla en ellas un trabajo bien dirigido y obtiene unos resultados de interacción y participación bastante elevados.

Algunos resultados a destacar:

- Tres perfiles en Twitter, con 5.451 seguidores en total y más de 23.300 tuits.

- El número de seguidores en Twitter es destacable, si bien es cierto que se trata de una red de alta actividad pero con una penetración social más baja que otras, solo el 32% de los internautas usa esta red, según el EGM de diciembre de 2011. Hay que contar con que existen usuarios concurrentes en los tras perfiles, por lo que no son exactamente 5.451 usuarios únicos. Hay que destacar los más de 23.000 tuits emitidos por Irekia, lo cual muestra una alta implicación de la organización con este medio y su excelente capacidad para viralizar contenidos.

- 2.255 “me gusta” en Facebook. Esta red está siendo utilizada principalmente por Irekia, al igual que Twitter, para difundir noticias y contenidos audiovisuales. El número de “me gusta” es mayor que el de usuarios de la plataforma.

- 79.593 reproducciones de vídeo en YouTube. En este caso se puede observar la gran fuerza que tienen los contenidos audiovisuales, y más concretamente el formato de vídeo. Casi 80.000 veces han sido vistos los vídeos institucionales colgados por Irekia en YouTube, lo cual muestra una tendencia claramente a seguir.

- Más de 5.000 fotos en Flickr.

- 3.543 visualizaciones de los 32 documentos subidos a Isuu. Este dato es realmente relevante, ya que nos indica que la documentación digital compartida por Irekia es consultada por un importante número de usuarios.

Estos datos ponen de manifiesto el poder de las redes sociales cuando existe una estrategia y una planificación adecuadas en la implementación de políticas *open government* en la red. En este caso, las redes son un elemento endógeno en la estrategia global Ogov puesta en marcha por el Gobierno Vasco. Complementan y forman un todo dentro de la plataforma Irekia, si bien es cierto que podrían usarse como elemento unívoco e inconexo respecto a la web 2.0 de Irekia.

Esta forma de emplear las redes sociales puede servir como modelo para otras administraciones que no cuentan con los recursos necesarios para producir una plataforma 2.0 similar a Irekia.

* Todos los datos utilizados en esta investigación, respecto a Irekia, han sido tomados con fecha 10 de septiembre de 2012, es decir, transcurridos dos años y ocho meses desde la creación de la plataforma, en enero de 2010 (unos 32 meses en total).

2.3 Fórum Genil

Para terminar con los estudios de caso, vamos a realizar un breve análisis cuantitativo sobre una iniciativa ciudadana en redes sociales creada ad hoc en Facebook para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Se trata de un grupo creado *ad hoc* como base para esta investigación y constituido en Facebook el 13 de febrero de 2011. El número de participantes a fecha de hoy es de 810 miembros. El objetivo de este grupo queda perfectamente delimitado en su descripción: “Fórum Genil se constituye como un foro de discusión sobre asuntos políticos y sociales, que formen o puedan formar parte de la agenda política y social de nuestro pueblo. Un punto de encuentro para la participación ciudadana que ponga sobre la palestra aquellos temas que más nos preocupen y que otorgue la posibilidad a todos sus componentes de expresar sus criterios y opiniones al respecto, así como brindar la oportunidad a nuestros políticos a proponer y defender sus posturas y programas. Un espacio para la libertad de expresión y para el fomento de iniciativas populares, que ayuden al fortalecimiento de la sociedad civil y a la expresión de la opinión pública” (Fórum Genil Facebook, 2012).

Al crear el Grupo Fórum Genil, los líderes de las distintas formaciones políticas fueron invitados a participar en él y a atender las demandas y preguntas formuladas por los ciudadanos.

En la investigación sobre este grupo hemos procedido a dividir los temas tratados según la tipología y hemos valorado tanto los posts y comentarios que han generado debate en torno a estos temas como los “me gusta” obtenidos en cada caso y la participación de los cargos electos en cada post generado. Debido al alto volumen de participación del grupo, la investigación se ha centrado en los seis primeros meses de vida efectiva.

La división según la temática es la siguiente:

- **Colaboración.** Incluye todos los posts en los que los ciudadanos han denunciado alguna situación o hecho, demandando una actuación por parte del ayuntamiento. Por ejemplo, una avería en el saneamiento público, un incendio fortuito, una farola que no funciona, etc.

- **Propuestas.** Se trata de *inputs* para la mejora de la convivencia ciudadana o de las infraestructuras públicas.

- **Preguntas.** Cuestiones o demandas de los ciudadanos a las autoridades públi-

cas o a otros actores sociopolíticos.

- **Política local.** Asuntos clave generadores de debate sobre la política local.
- **Política nacional.** Asuntos clave generadores de debate sobre la política nacional.
- **Otros.** Asuntos varios que no tienen que ver con los objetivos del Grupo.

Las variables a medir respecto a estos temas son las siguientes:

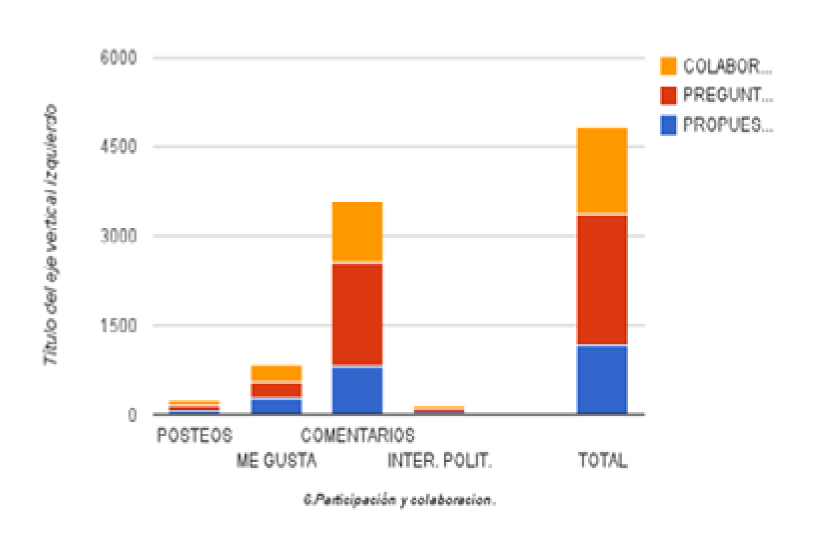
- Número de posts.
- Número de “me gusta” recibidos.
- Número de intervenciones del alcalde o concejales en los diferentes posts. Se contabiliza una sola vez por posteo, independientemente de que las intervenciones sean múltiples dentro de un mismo post.
- Número de comentarios o intervenciones que recibe cada post.

Vamos a separar los datos referentes a participación y colaboración, es decir, colaboraciones, preguntas y propuestas. Por otro lado, los relativos a debate político local y nacional, y otros. Todos estos datos aparecen recogidos en el siguiente **gráfico I**.

En el gráfico I son destacables los siguientes datos:

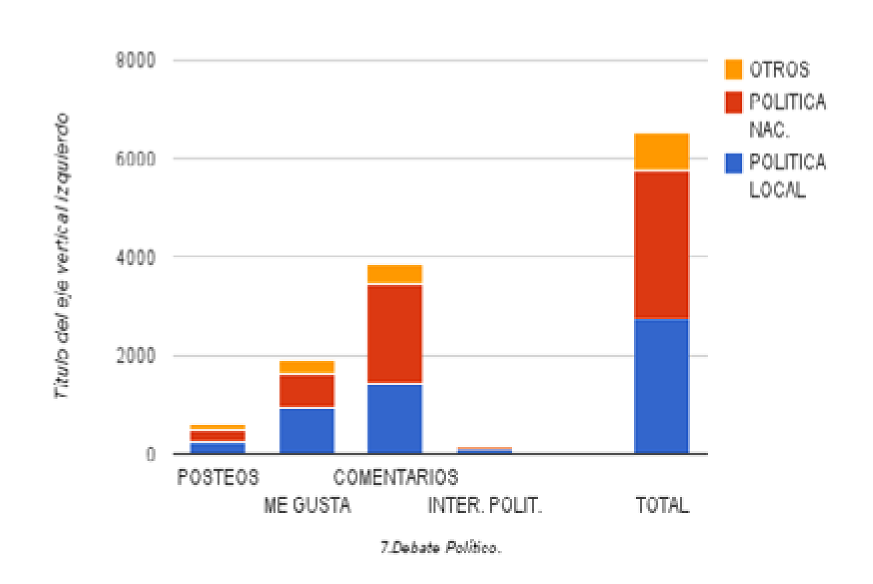
- Un total de 235 posts relacionados con preguntas, propuestas y colaboración ciudadana, que han generado 3.586 interacciones públicas, 853 “me gusta” y la participación de al menos un cargo electo en 160 de 235 ocasiones, es decir, un 68% de las veces.
- Las 106 preguntas realizadas han generado 1.729 comentarios y la participación de cargos políticos en 79 de ellas, un 72,4%.
- **74 posts se han referido a temas relacionados con la colaboración ciudadana, que han generado 1.043 comentarios y 37 intervenciones de políticos.**

Gráfico I. Participación y colaboración en Fórum Genil



En el **gráfico II** aparece recogido el total de los posts, "me gusta", comentarios, interacciones políticas y el total de interacciones del foro respecto al debate político en general.

Gráfico II. Interacciones y debate público en Fórum Genil



Datos más relevantes del periodo estudiado respecto al gráfico II correspondiente a los seis primeros meses desde la creación de la plataforma:

- La política local ha generado un fluido debate con 2.726 interacciones en 6 meses, 253 posts, 952 “me gusta”, 1.434 comentarios y la intervención de los políticos en 87 posts.

- En el caso de la política nacional, ha superado a la local sobre todo una vez finalizadas las elecciones locales y a raíz del surgimiento del movimiento 15M; ambos hechos han sido concurrentes en el periodo analizado.

Otros **datos de interés**:

- En el periodo estudiado se han producido un total de 11.338 interacciones.

- Los políticos electos han intervenido en 309 posts de los 832 totales. La mayoría de ellos por parte del alcalde y posteriormente líder de la oposición, Manuel Baena Cobos, hoy en día parlamentario andaluz.

- Es de destacar que también han intervenido líderes de partidos sin representación en el pleno, aunque estos no han sido contabilizados.

- Gracias a la iniciativa de este foro nace la plataforma para la conservación del río Genil.

- Nacen de este grupo otros de similares características, como Solo Puente Genil, Me Gusta Puente Genil; aunque con un carácter más generalista, siguen en la línea de potenciar la colaboración ciudadana.

- Puente Genil es un pueblo de la provincia de Córdoba que en la actualidad cuenta con 30.424 habitantes, según el INE a 1 de enero de 2011.

- Este grupo se constituye el 13 de febrero de 2011 y en su desarrollo no se ha implementado ningún tipo de estrategia *social media* ni ha estado tutelado de ninguna manera. Se creó con el fin de estudiar el comportamiento de los ciudadanos en las redes sociales de forma natural y espontánea. Eso sí, se configuró bajo un marco que facilitara la participación ciudadana en asuntos políticos y sociales.

- Hay que tener en cuenta dos fenómenos concurrentes en el periodo estudiado: las elecciones municipales y autonómicas de mayo y el movimiento 15M.

Esta investigación centrada en el grupo de Facebook Fórum Genil viene a demostrar las grandes posibilidades que ofrecen las redes sociales a los entornos públicos para crear canales de comunicación bidireccionales y para la implementación de estrategias basadas en el paradigma del *open government*.

3 Conclusiones

La implementación del paradigma *open government* en el entorno de las administraciones públicas y el gobierno supone sin duda un paso adelante en el progreso cualitativo de la democracia, un avance hacia la gobernanza digital y una mejora de la transparencia, la participación y la colaboración de cara al ciudadano. Este estudio centra sus objetivos en determinar la relevancia de las redes sociales en la planificación de estrategias *open government*. Pues bien, basándonos en los tres pilares que cimentan esta filosofía, como hemos observado, las redes sociales permiten claramente el afianzamiento y fortalecimiento de estos fundamentos basales. Se configuran como una solución ventajosa para las administraciones a la hora de crear canales de comunicación bidireccionales, siempre y cuando se proyecten como parte de un plan estratégico de comunicación y sean puestas en marcha por parte de equipos capacitados y formados en *social media* o través de *outsourcing*.

Cabe destacar dos aspectos observados al menos en los estudios objeto de esta investigación. Uno sería la mayor participación de los usuarios en entornos *social media* que en web 2.0 institucionales, como hemos comprobado en la comparativa de la web Irekia y las redes sociales que orbitan a su alrededor. Y el otro aspecto es la mayor aceptación por parte de los ciudadanos de las iniciativas privadas sobre las públicas.

Otra conclusión que tenemos que poner de manifiesto es la necesidad de crear una estrategia *social media* en torno a las plataformas *open government* que se desarrollen, tanto en formato web como en cualquier otro. Las plataformas Ogov que se generen en entornos institucionales públicos no pueden crearse de forma aislada o inconexa, sino que requieren de una estrategia global en redes sociales que las envuelva y complemente y que, a su vez, forme parte del plan de comunicación que debe llevar aparejado cualquier tipo de implementación Ogov.

Sin lugar a dudas otro de los factores a tener en cuenta es el coste de la implementación estratégica cuando se trata de establecer acciones Ogov desde las instituciones públicas. Las redes sociales son herramientas tecnológicas de acceso gratuito en todas las de mayor imbricación social y solo requieren de la capacitación anteriormente mencionada para su utilización. Las redes sociales se encuentran al alcance de todas las organizaciones independientemente de su tamaño.

Como hemos visto, muchas son las ventajas para las administraciones y gobiernos que conlleva el uso de las tecnologías en red, pero para concluir es de destacar algo que es fundamental: las redes sociales rompen en parte esa apatía y desinterés del individuo por la política, al tratarse de herramientas de uso cotidiano y frecuente que forman parte de su ciclo de actividades sociales y se configuran en un terreno de juego neutral.

Pero no todo son ventajas, también nos encontramos con alguna debilidad, como es el hecho de dotar de legitimidad a todos estos procesos deliberativos que surgen de la implantación de las nuevas tecnologías en el ámbito público. En esta área, las diferentes leyes de transparencia y sus posteriores desarrollos serán determinantes para el futuro del *open government*. Y, por otro lado, está cómo salvar la brecha digital y el tema de la igualdad política. En este caso, las estadísticas son reveladoras y nos muestran cada vez un mayor avance del uso de las nuevas tecnologías en la sociedad. Concretamente, según el último informe del EGM fechado en marzo de 2012, 23,4 millones de

españoles, es decir, el 59,5% han accedido a Internet en el último mes, y el 54,2% lo han hecho a las redes sociales. Manifiestan estos datos una clara tendencia al alza a corto, medio y largo plazo (EGM, 2012). Es una cuestión puramente temporal.

No cabe duda de que el empuje social contemporáneo y la imparable marea tecnológica azotan fuertemente los cimientos del Estado, que trata de inquirir nuevos conceptos en los que afianzar la democracia, los cuales deben concebir al ciudadano, no como un simple observador circunstancial, sino como el actor principal del juego político y el depositario de la soberanía, y a la Administración pública como un ente abierto, transparente y al servicio de los ciudadanos, siendo las nuevas tecnologías el eje vertebral de esta transformación.

Para terminar citaremos a Manuel Castells: "Aquellos gobiernos, o partidos, que no entiendan la nueva forma de hacer política y que se aferren a reflejos estatistas trasnochados serán simplemente superados por el poder de los flujos y borrados del mapa político por los ciudadanos, tan pronto su ineficacia política y su parasitismo social sea puesto de manifiesto por la experiencia cotidiana" (Castells, 1997).

Referencias bibliográficas

Abal Medina, Juan Manuel (2010). Open Government: Gobierno Abierto 2010.

Bohman, James (1998). "The Coming Age of Deliberative Democracy". Journal of Political Philosophy, pp. 401-425.

Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010). Open Government: Gobierno Abierto 2010.

Criado (2012). "Open government, social media y sector público", en Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción política, pp. 57-78.

Dryzek, J. S. (1990). Discursive Democracy.

Elster, J. (1998). Deliberative Democracy, p. 111.

Fishkin, J. (1991). Democracy and Deliberation, pp. 1-53.

Held, David (2007). Modelos de democracia, pp. 331-362.

Leroux, O. (2006). "Deliberando sobre la democracia deliberativa. Los dilemas de la deliberación pública". Acta Republicana. Política y Sociedad.

Murillo, Francisco (1979). Estudios de sociología política, Madrid, Tecnos.

Przeworski, Adam (1998). Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, 10. Caracas.

Offe, Clauss y Preuss, Ulrich Klaus (1990). Democratic Institutions and Moral Resources, pp. 167-170.

O'Reilly, T. (2007). What is web 2.0: Design patterns and business models for the next generation of software.

Capítulo 8

El uso de las redes sociales como herramientas formativas y comunicativas en la Administración Pública: estudio de caso de la EAPC,

de Jesús Palomar i Baget[1], [2]

Resumen:

La Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) ha desarrollado una estrategia de mejora del posicionamiento en Internet a partir de herramientas digitales que ya utilizaba, como el e-learning o publicaciones en formato digital; en 2010 renovó su página web enfocándola hacia la colaboración entre la institución y sus usuarios. La EAPC abrió su etapa 2.0 inicialmente con la creación de un blog, perfiles en Twitter y Facebook y el uso de plataformas digitales para la formación informal de directivos públicos. Posteriormente se ampliaron los repositorios sociales con YouTube, Delicious y SlideShare. La estrategia en redes sociales por parte de la EAPC no solo abarca elementos de comunicación sino que se inserta en el marco de ejercicio de sus competencias: formación de personal público, investigación e innovación y selección de personal.

Palabras clave:

Redes sociales, formación, comunicación, repositorios sociales, Administración pública.

[1] Artículo basado en la ponencia presentada en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Madrid, septiembre de 2013 (http://www.gigapp.org/es/congreso-2013).

[2] Presentación de la ponencia en el Congreso: http://prezi.com/uoohdj3brgld/el-uso-de-las-redes-sociales-como-herramientas-formativas-y/.

1 Introducción

1.1 ¿Qué es la Escola de Administración Pública de Catalunya (EAPC)?

La EAPC es un organismo autónomo de carácter administrativo dependiente de la Generalitat de Cataluña, gobierno autonómico de Cataluña. De forma muy general puede decirse que la EAPC tiene como objetivos principales la formación y selección de los funcionarios del Gobierno de Cataluña, y también de manera muy significativa de aquellos vinculados con las administraciones locales catalanas. Asimismo tiene como competencia la investigación en materias referidas a las administraciones públicas, gestión e innovación pública. La EAPC es el centro de formación y perfeccionamiento de empleados públicos, en funcionamiento, más antiguo de Europa; fue fundado en 1912 por Enric Prat de la Riba, convirtiéndose en una de las estructuras administrativas de estado del momento histórico en el que la institución fue creada, ya que tenía como finalidad la construcción de una función pública de calidad e independiente de los intereses políticos, en el ámbito de las administraciones locales.

En cuanto a la formación, el volumen aproximado de actividades que la EAPC organiza es de unas 400 actividades formativas anuales en diversos formatos con unos 11.000 alumnos, y la cifra de horas lectivas anuales supera las 5.000.

Una de las especialidades de la EAPC es la formación de directivos públicos y la propia ley del año 1987, reguladora de la Escola, en uno de sus apartados, el artículo 4, ya indica que el plan de actividades de la escuela ha de incluir “cursos de formación y perfeccionamiento de la función directiva”. De acuerdo con este mandato, la EAPC ha llevado a cabo desde hace años una importante actividad en estas materias. La insistencia en esta actividad es una consecuencia lógica de la importancia que el desarrollo de la función directiva tiene en la actualidad, como señala el profesor Jiménez Asensio (2010): “(…) la puesta en marcha de una nueva política de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas como consecuencia del EBEP exige de forma precisa desarrollar programas de formación de dirección pública en las diferentes organizaciones”.

Esta aproximación contiene muchos de los elementos que la EAPC ha vinculado a sus proyectos directivos desde hace años. La propia escuela (Xirau, 2001) en el año 2001 ya indicaba que la formación para estos grupos directivos se había centrado en el desarrollo de determinadas competencias que de forma general se consideran necesarias para este tipo de funciones.

Siguiendo en el marco de la formación cabe destacar que la EAPC es el organismo responsable de la formación en la Generalitat de Cataluña pero no desarrolla esta actividad en un modelo centralista ni monopolista, sino que existe un modelo de colaboración y control entre los departamentos de la Generalitat y la EAPC a través de la Comisión Técnica de Responsables de Formación, con lo que no toda la formación se realiza en la EAPC.

También en aspectos formativos hay que indicar que la EAPC ofrece servicios de asesoramiento a organismos y entidades que lo soliciten para diseñar planes de formación a medida, aportando su larga experiencia en planificación de la formación a

aquellos entes que lo requieran.

Finalmente, en materia formativa la EAPC ejerce un papel innovador tanto en formación de empleados públicos como en modelo de gestión (detección de necesidades, evaluación de la formación, metodologías formativas, creación de equipos de docentes, etc.).

También ejerce sus competencias en cuanto a selección, dando apoyo a los entes locales que lo solicitan, por un lado, a través de facilitar pruebas de conocimientos que pueden ser utilizados en los procesos selectivos o de capacidades lingüísticas de catalán y con la propuesta de personas independientes que formen parte de tribunales de oposiciones y, en el caso de la Generalitat de Cataluña, organizando los procesos selectivos.

Además, en el marco competencial de la Escola se desarrolla la investigación; esta no se lleva a cabo en el seno de la institución sino a través de convocatorias de subvenciones de proyectos que investigadores académicos o de la Administración o equipos mixtos de ambos colectivos llevan a cabo, con la posterior publicación de dichos estudios. Asimismo, la EAPC ejerce una tarea de difusión e innovación en materia de gestión pública por su papel de editora de publicaciones, ya sea en el seno de diversas colecciones impulsadas por la organización, en publicaciones periódicas en forma de boletines informativos o revistas científicas o a través de colaboraciones con otras organizaciones públicas o privadas.

1.2 ¿Qué es eapc 2.0? ¿Para qué utiliza la EAPC el 2.0?

Eapc 2.0 es la maximización del uso de diferentes herramientas sociales (redes y repositorios) para conseguir dos objetivos básicos, el primero de tipo institucional y el segundo de tipo competencial. En primer lugar la EAPC utiliza las TIC y por extensión las redes y repositorios sociales para conseguir un posicionamiento institucional en el ámbito de los centros de formación y selección de empleados públicos y de investigación e innovación del sector público. En segundo lugar la EAPC quiere aprovechar al máximo las potencialidades del 2.0 para mejorar las técnicas y metodologías formativas utilizadas en la formación de personal al servicio del sector público y, asimismo, convertirse en referente especializado en el uso de estas herramientas para mejorar las competencias digitales del personal público y la generación de unas administraciones públicas catalanas sociales, comunicativas, participativas y colaborativas a través de las redes sociales. También en este segundo aspecto la EAPC utiliza y potencia el uso de las redes sociales para mejorar el ejercicio de las competencias relacionadas con la difusión, innovación e investigación en materia de gestión pública.

2 Objetivos y estrategias 2.0 de la EAPC

Las administraciones públicas utilizan las redes sociales de forma corporativa con diferentes fines, en algunos casos para mejorar su relación con la ciudadanía. En este sentido hay diferentes modelos de gestión de redes sociales por parte de las administraciones públicas. El uso que dan los entes y organismos de la Generalitat de Cataluña se corresponde con un modelo de interacción entre administraciones y ciudadanía; este modelo se caracteriza por ser un servicio público, basado en la transparencia, la calidad, la corresponsabilidad, la participación en iniciativas ciudadanas

y el conocimiento abierto (Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Cataluña, 2012). En el caso de la EAPC la principal finalidad es comunicar, objetivo primordial de la institución, y para ello utiliza las herramientas que actualmente sirven a la ciudadanía y usuarios de la EAPC para conseguir la información (Capdevila, 2012).

El uso de las herramientas 2.0 por parte de la EAPC no se debe a una tendencia relacionada con el uso masivo de estas por parte de las administraciones públicas, sector privado y ciudadanía en general. Si bien es cierto que uno de los principales motivos para su uso es la globalidad de su utilización, este tipo de herramientas de comunicación y relación requiere la determinación de unos objetivos estratégicos a conseguir a través del uso de las redes y los repositorios sociales; ello facilitará en primer lugar el seguimiento y evaluación de estos objetivos y, en segundo lugar, la modificación y ampliación de los mismos en etapas posteriores, ya que se debe tener en cuenta la rápida evolución de estas herramientas y de este sector.

Los objetivos pueden dividirse en institucionales, formativos y de investigación. El detalle de las acciones concretas desarrolladas para lograr los objetivos se explica en el punto 3 de este mismo documento.

En relación con los objetivos y estrategias institucionales se destaca la necesidad de mejorar la “identidad digital”[3] y, por tanto, la “reputación digital”[4] de la EAPC de la EAPC. Se detecta además la necesidad de internacionalizar la institución y finalmente, aunque también relacionado con los dos objetivos anteriores, la búsqueda de “partners 2.0” con los que establecer relación y cooperación. Para conseguir estos objetivos las estrategias han sido las siguientes:

- Búsqueda activa de “semejantes” (partners) en las redes sociales y contacto con los mismos. Es necesaria una búsqueda activa de interlocutores nacionales e internacionales que puedan observar a la EAPC como una institución referente o a tener en cuenta por los contenidos y valores que ofrece. Mayoritariamente estos son administraciones públicas, centros de formación de empleados públicos, centros de investigación del sector público, universidades, etc. También se consideran dentro de este grupo instituciones sin ánimo de lucro o del sector privado así como personas individuales que por su reputación se estima adecuada una vinculación que favorezca la reputación 2.0 de la institución.

- Búsqueda de “usuarios potenciales” de los servicios de la EAPC; en este sentido, cabe destacar la imposibilidad de dirigirse al principal usuario de la institución, empleados públicos, por ello la estrategia es de tipo “corporativo”: colegios y asociaciones de profesionales relacionados con el sector público, ayuntamientos y otros entes locales, departamentos de la Generalitat, asociaciones municipalistas, investigadores o grupos de investigación. Pese a la dificultad de localizar a empleados públicos, como tales, en las redes sociales, se ha detectado un elevado número de seguidores particulares de

[3] Identidad 2.0, también llamada identidad digital, es la revolución anticipada de la verificación de la identidad en línea utilizando tecnologías emergentes centradas en el usuario. Se encuentra dentro de la teoría de la web 2.0, donde enfatiza en un modo simple y abierto un método de identificación en transacciones cuyo proceso es similar al mundo real, como por ejemplo una licencia de conducir.

[4] La reputación *on line* es el reflejo del prestigio o estima de una persona o marca en Internet. A diferencia de la marca, que se puede generar a través de medios publicitarios, la reputación no está bajo el control absoluto del sujeto o la organización, sino que la “fabrican” también el resto de personas cuando conversan y aportan sus opiniones.

las diferentes herramientas de la eapc 2.0 que son empleados públicos.

- Uso de diferentes lenguas, adaptando los mensajes difundidos a los idiomas de los interlocutores a los cuales la organización se quiere dirigir. La EAPC utiliza el inglés como principal idioma internacional, pero también el francés para usuarios de Francia, Bélgica, Suiza (cantones franceses) y Canadá (territorios francófonos) y finalmente el español para relacionarse con usuarios de España y países latinoamericanos.

- Aprovechamiento de los eventos estratégicos de la institución en el ámbito 2.0. Se pueden destacar dos actividades llevadas a cabo durante 2012: los actos de celebración del primer centenario de la EAPC,[5] que tuvieron siempre su reflejo en los canales de comunicación de las redes sociales corporativas (entrega de la Creu de Sant Jordi, recepción oficial por parte del presidente de la Generalitat de Cataluña, actividades internacionales, etc.), y la primera edición de los premios Alfons Ortuño[6] a las buenas prácticas en el sector público. Además de estas actuaciones concretas de 2012 se destacan otros eventos que se llevan a cabo en la institución de forma habitual y que poseen relevancia, como son las relaciones internacionales entre la EAPC y otros centros de formación y administraciones públicas de otros estados.

Los **objetivos estratégicos relacionados con la formación** se pueden resumir en la creación de un centro de formación 2.0. Hay que tener en cuenta que la formación clásica, de tipo presencial, conlleva varias dificultades con relación a las personas que deben recibirla. En primer lugar, la movilidad por el territorio catalán provoca que el personal público de la Generalitat o de las administraciones locales lejanos al ámbito metropolitano de Barcelona, sede central de la EAPC, no tengan las mismas posibilidades de acceso a la formación; en segundo lugar, pese a la formación descentralizada en las cuatro delegaciones territoriales, no siempre es igual, en cuanto a número y variedad temática, que en la sede central; en tercer lugar se deben conciliar las responsabilidades laborales con la dificultad de programar actividades formativas, de manera que no siempre aquellos que quieren y pueden formarse tienen disponibilidad horaria para poder hacerlo; en cuarto y último lugar, existen acciones formativas en las que la demanda supera, con mucho, la oferta, y por diferentes motivos no se puede atender en su totalidad. Por todo ello la EAPC ha desarrollado mecanismos y estrategias para ofrecer la formación de forma diferida: por un lado a través de formación en modalidad *e-learning* (formación formal con reconocimiento formal y certificación) y, por otro lado, ofreciendo las jornadas en directo a través de vídeo *streaming*, complementándose con comentarios a través de Twitter y posteriormente la publicación de los materiales formativos de las jornadas, tanto los vídeos de las ponencias como las presentaciones utilizadas en las mismas y finalmente facilitando la búsqueda de materiales formativos de las actividades que organiza la EAPC[7].

---

[5] Página web del centenario de la EAPC: http://www20.gencat.cat/portal/site/eapc/menuitem.ca54cfbb17b4abf5272a63a7b0c0e1a0/?vgnextoid=4d4634d936634310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnextchannel=4d4634d936634310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnextfmt=default.

[6] Página web de los premios Alfons Ortuño: http://www20.gencat.cat/portal/site/eapc/menuitem.ca54cfbb17b4abf5272a63a7b0c0e1a0/?vgnextoid=f435ea0e88ad7310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnextchannel=f435ea0e88ad7310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnextfmt=default.

[7] Página web de “Cómo encontrar contenidos de formación en la web de la EAPC”: http://www20.gencat.cat/portal/site/eapc/menuitem.ca54cfbb17b4abf5272a63a7b0c0e1a0/?vgnextoid=5129294f4d099310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnextchannel=5129294f4d099310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRD&vgnextfmt=default.

También en el ámbito de la formación se tiene como objetivo la creación de metodologías y herramientas formativas digitales en general y 2.0 en particular, la generación de contenidos formativos digitales que puedan ser difundidos en canales 2.0, la creación de contenidos formativos digitales destinados a directivos públicos y la capacitación de empleados públicos en administración 2.0.

El **objetivo básico relacionado con la investigación, la innovación pública y las publicaciones** es la creación de contenidos digitales relacionados con la investigación; la finalidad de este objetivo es crear contenidos más accesibles y de más sencilla difusión entre la comunidad académica que los utiliza.

Más allá de los objetivos estratégicos que la EAPC tiene en materia digital y 2.0, el “para qué”, la institución ha sido capaz de crear un modelo de gestión de contenidos digitales y de gestión de las redes sociales y de la comunicación, es decir, el “cómo”.

En primer lugar se ha creado una estructura organizativa adecuada a estas necesidades y por otro lado se ha establecido un modelo de gestión ágil y eficiente. En el ámbito organizativo, tradicionalmente la EAPC no tenía un equipo de comunicación, sino que el Servicio de Publicaciones e Investigación se encargaba de la difusión de las actividades de la EAPC a través de la página web, en esos momentos el único canal de difusión de las acciones de la institución. En los últimos años, concretamente desde 2010, la gestión de la comunicación se ha ido trasladando al Área de Tecnologías y Gestión del Conocimiento, de modo que actualmente un equipo técnico formado por tres personas gestionan y coordinan los contenidos de difusión, comunicación y redes sociales y dan apoyo a servicios especializados de la EAPC de formación, selección, publicaciones e investigación en la gestión de materiales formativos o publicaciones digitales.

En segundo lugar, la gestión de las redes y repositorios sociales se concentra en una única persona que determina directamente las estrategias comunicativas 2.0 y las ejecuta y de este modo se ofrece una gestión homogénea y una especialización en contenidos que no se podrían conseguir en el caso de que existieran múltiples gestores de las redes sociales. El modelo de gestión de redes y repositorios sociales puede resumirse en los siguientes conceptos: agilidad, eficiencia, accesibilidad, costes de gestión muy bajos y política comunicativa estratégica.

La agilidad hace referencia a la gestión interna y la publicación de contenidos. No existen validaciones internas que conllevan lentitud en la publicación de contenidos. Se prioriza la eficiencia en la gestión de las novedades que se publican; en algunas de las redes sociales la producción de los contenidos es de nueva creación con lo que se favorece el acercamiento a cada uno de los perfiles propios de cada red social, generando interés en el contenido y en informaciones adicionales que se ofrecen.

El coste de gestión de las redes sociales es uno de los elementos clave del éxito ya que se gestionan con recursos exclusivamente internos, tanto la gestión, centrada en una persona, como los recursos materiales y de contenidos que la apoyan, que pertenecen a la propia organización, nunca externalizados en terceros; otro factor clave en el bajo coste de la gestión es el apoyo externo, ya mencionado, por parte de la coordinación de redes sociales de la Generalitat de Cataluña a través de la Dirección General de Atención Ciudadana y Difusión que facilita apoyo técnico así como criterios de uso y proporciona estadísticas de utilización de las redes sociales.

3 Descripción de las redes sociales en la Escola d'Administració Pública de Catalunya

3.1 Las redes sociales corporativas en la Generalitat de Cataluña

El uso de redes y repositorios sociales por parte de la EAPC no es un proyecto unilateral de la Escola sino que forma parte de la estrategia comunicativa y de difusión de toda una organización: la Generalitat de Cataluña[8]. La Generalitat, con casi 250 perfiles en diferentes redes y repositorios sociales, ha establecido el 2.0 como uno de sus ejes comunicativos y de relación social más importantes en los últimos años. Los diferentes departamentos y organismos que forman parte de la Administración catalana siguen las directrices corporativas establecidas por la Dirección General de Atención Ciudadana y Difusión, adscrita al Departamento de la Presidencia del Govern de la Generalitat.

En 2010 se observó la necesidad de una actuación conjunta y corporativa de toda la Generalitat en su presencia en el 2.0 de manera que una de las primera acciones que se llevó a cabo fue la redacción de la primera edición de la *Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Cataluña*, que establece unas pautas comunes para la presencia homogénea de la Generalitat en las redes sociales. Se trata de una herramienta dinámica y todo el mundo puede aportar su experiencia, de manera que actualmente ya se está trabajando en una séptima edición de la misma. Además, el sistema de trabajo de las redes sociales en la Generalitat de Cataluña se realiza a través de una comunidad de prácticas donde todos los responsables de redes sociales de la organización forman parte de la misma, aportando sus conocimientos y colaborando en la mejora continua de la presencia de la Generalitat en el 2.0.

La Guía contiene el procedimiento recomendado para abrir cuentas de correo o crear cuentas y perfiles de cualquier departamento, servicio o marca (y, por extensión, también de entes con personalidad jurídica propia y empresas públicas en las que participa mayoritariamente la Generalitat) en estos espacios de relación y participación. Asimismo, enumera las diferentes herramientas de redes sociales, los diversos usos y los objetivos de la presencia en cada una, las recomendaciones para una presencia adecuada y fructífera, así como los criterios de estilo comunicativo más adecuados para cada herramienta. La Guía se ha convertido en un referente para diferentes instituciones públicas y privadas siendo la base de muchas otras guías existentes, como en el caso del Gobierno Vasco[9] o diferentes universidades públicas catalanas, como es el caso de las guías de la Universitat Pompeu Fabra[10] o de la Universitat de Barcelona,[11] por citar algunos ejemplos. También se han creado productos que sin llegar a ser guías son recomendaciones basadas en la Guía de la Generalitat, como en el caso del Instituto Catalán de la Salud.[12]

[8] Redes sociales: la Generalitat de Cataluña en las redes sociales y blogs: http://www.gencat.cat/xarxessocials/es/index.html.

[9] Guía de usos y estilo en las redes sociales del Gobierno Vasco: http://www.irekia.euskadi.net/assets/a_documents/1218/Gui%CC%81a_de_usos_y_estilo_en_las_Redes_Sociales_del_Gobierno_Vasco.pdf.

[10] Guia d'usos i estil de les xarxes socials a la UPF: http://www.upf.edu/xarxes-socials/#.UhsuL9LDui4.

[11] Llibre blanc de les xarxes socials a la Universitat de Barcelona: http://www.ub.edu/web/ub/galeries/documents/noticies/llibre_blanc_UB.pdf.

[12] ICS a les xarxes socials: guia d'usos i recomanacions: http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/gencat/2012/03/21/l%E2%80%99institut-catala-de-la-salut-a-les-xarxes-socials/.

3.2 Antecedentes digitales de la EAPC y fases y evolución de las redes sociales en la EAPC

3.2.1 Antecedentes digitales de la EAPC

Antes de 2010, lo que actualmente llamaríamos "identidad digital" de la EAPC era casi inexistente, al basarse toda su presencia en la página web, los instrumentos de *e-learning* a través de la plataforma "Aula virtual" (soportada en Moodle[13]) y algunas publicaciones editadas por la organización en formato digital, además de la versión tradicional en papel.

En junio de 2010 la EAPC renovó su página web, pero no fue una simple renovación sino que se gestionó como herramienta central de la nueva presencia en Internet de forma estratégica. El primer paso, a finales de 2008, para el diseño de la nueva página web fue la detección de los usuarios tipo de los servicios de la institución, no tanto de los usuarios tipo de la web; de este modo se intentaba acercar la tecnología al usuario de la institución en lugar de mejorar las prestaciones a los ya usuarios de la página web. El siguiente paso fue analizar los comportamientos de navegación de estos usuarios, divididos en diferentes perfiles: personal de la Generalitat, personal de Administración local, investigadores, opositores, autores de publicaciones y finalmente usuarios genéricos; en estos grupos se establecieron tres tipos de usuarios en relación con las TIC: avanzado, medio y bajo. A través de pruebas de usabilidad se detectaron diferentes necesidades y "formas" de buscar información. Esto se realizó para poder mejorar las prestaciones de navegación y usabilidad de la nueva página web. En el año 2009 se diseñó la nueva página web estableciéndose en ese momento la estrategia de comunicación de la institución. Además del nuevo enfoque de la página web, centrada en los múltiples perfiles de usuario de la organización, se presentaron algunas novedades que facilitaban que la página web fuera más social que la anterior: se incorporaron suscripciones con RSS, recomendaciones a través de correo electrónico y elementos relacionados con el 2.0 como herramientas para compartir contenidos con redes y repositorios sociales.

3.2.2 Fases y evolución de las redes sociales en la EAPC: herramientas, formación e investigación 2.0

Como ya se ha dicho anteriormente, fue durante el año 2010 cuando se desarrollaron cambios en la imagen corporativa de la EAPC; es el punto de partida del paso de una eapc 1.0 a una eapc 2.0.

Además del cambio de web, en 2010 se llevaron a cabo dos acciones esencialmente colaborativas basadas en redes sociales y colaboración a través de las TIC. En primer lugar, junto con el estreno de la página web se inicia el "eapc blog", siendo esta herramienta un punto de encuentro, reflexión y participación de los diferentes actores que interaccionan habitualmente con la EAPC. Los temas de debate, centrados en modelos de formación, son iniciados por el personal técnico de la institución que, siguiendo las líneas conceptuales y estratégicas de la Escola, fijan puntos sobre los que debatir; las

[13] Moodle es un software de código libre que crea entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje. Está construido bajo una óptica de construcción del conocimiento basado en el diálogo entre los participantes, el constructivismo social, y por eso resulta tan fácil crear allí foros. Sin embargo, acepta muchos tipos de actividades didácticas: cuestionarios, lecciones, tareas, wikis, chats, etc.

participaciones espontáneas de los lectores en forma de enriquecedoras opiniones son dispares, en ocasiones bastante numerosas y en otros casos inexistentes. En segundo lugar se crea un espacio de formación informal destinado a la dirección pública de Cataluña, es el “Espai de la direcció pública” o edp (Espacio de la dirección pública), una herramienta que persigue la formación a través de la generación y recopilación de contenidos por parte de la EAPC, favoreciendo que los directivos públicos del sector público catalán, previo registro, puedan ser también autores de aportaciones y compartan conocimiento y opiniones. El “Espai de la direcció pública” es un instrumento virtual de impulso del aprendizaje informal para directivos públicos de la Administración catalana puesto en marcha por la EAPC. El edp ofrece a sus usuarios contenidos y enlaces de diverso tipo sobre gestión pública en materias que se consideran de interés para los directivos que desarrollan su actividad en las administraciones catalanas. Esta información consiste principalmente en documentos de distintas administraciones tanto españolas como del ámbito europeo o anglosajón, artículos de revista, artículos de prensa, información bibliográfica, datos estadísticos e información sobre actos, jornadas y conferencias.

Igualmente el edp permite que los usuarios registrados en el mismo incluyan comentarios, propuestas, materiales que consideren relevantes y, en general, todas aquellas informaciones que consideren de interés.

Como se ha indicado, esta iniciativa puede definirse como un instrumento de impulso al aprendizaje informal y en buena medida podría considerarse como embrión de una futura red de aprendizaje (*learning network*) dirigida a los profesionales de la dirección pública en Cataluña. Como señalan Sloep y Berlanga (2011), citando a Koper, “los usuarios de una red de aprendizaje pueden, por ejemplo: intercambiar experiencias y conocimientos con otros; trabajar en colaboración con otros; crear grupos de trabajo, comunidades, etc.”. Este conjunto de actividades son perfectamente posibles en el entorno edp y, de hecho, la plataforma que le da soporte ya ha sido utilizada con éxito como base de otro proyecto de comunidades de práctica/gestión del conocimiento, “Treballa diferent. Xarxes corporatives i comunitats professionals” (2011).

En 2011 la EAPC incorporó a su estrategia comunicativa las dos redes sociales generalistas con más impacto mundial: eapc Facebook y eapc Twitter. La finalidad del uso de Facebook es crear un espacio distendido entre personas que tengan interés o que se sientan parte de la comunidad presencial y/o virtual de la EAPC; en cambio, el uso de Twitter se orienta a una función de difusión de la información generada por la EAPC así como herramienta de retransmisión y comentario de las jornadas que se llevan a cabo en la Escola. Como se analizará en los siguientes puntos, especialmente Twitter consigue resultados destacados en la difusión de la información por encima de otras herramientas 2.0.

En 2012 la EAPC incorporó repositorios sociales, en este caso la creación del canal “eapc YouTube” que permite la difusión de fragmentos de jornadas realizadas en la sede de Barcelona de la EAPC; durante el primer año solo se ofrecían fragmentos de cada uno de los ponentes de las jornadas ya que existían limitaciones técnicas en la cuenta utilizada por lo que solo se podían editar vídeos de hasta quince minutos; a partir de 2013 ya se pueden añadir en el canal los vídeos completos de cada ponencia en el marco de las jornadas. En 2012 también se empieza a utilizar Delicious como marcador de documentos relacionados con las jornadas que se celebran en la sede de Barcelona

de la EAPC; a lo largo de 2011 y 2012 se potencian los documentos audiovisuales, especialmente en vídeo, ya que anteriormente se ofrecían los audios de las jornadas en formato “podcast”. En estos años se desarrolla otro elemento destacado que pretende mejorar los servicios digitales: la emisión en directo de las jornadas de la EAPC.

También en 2013 se incorpora SlideShare para difundir documentos relacionados con la EAPC; en la actualidad los documentos que se pueden encontrar son de tipo institucional, ofreciendo información sobre la organización en diferentes idiomas para reforzar la presencia internacional de la institución.

La EAPC es una organización pionera en Cataluña en la formación en redes sociales, gestión del conocimiento e innovación destinada a empleados públicos; atrás queda la formación relacionada con las que entonces se llamaban “nuevas tecnologías” y que no era otra cosa que formación en software tradicional, coincidiendo con el proceso de tecnificación de las administraciones públicas (formación en procesadores de texto, bases de datos, navegación por Internet, correo electrónico, etc.). Posteriormente, en cuanto a aplicaciones propias de la organización y administración electrónica, en los últimos años se han iniciado formaciones relacionadas con la digitalización de las administraciones catalanas, pasando de unas TIC entendidas como herramientas de trabajo a unas TIC asociadas a un nuevo modo de trabajar y de relacionarse con la ciudadanía.

Así pues, respecto a formación en redes sociales, entre 2010 y el primer semestre de 2013 se han llevado a cabo 20 acciones formativas, correspondientes a 547 alumnos y 228 horas. Como ya se ha comentado anteriormente, el modelo formativo de la Generalitat de Cataluña actúa de forma descentralizada entre la EAPC y los departamentos y organismos de la Generalitat: así pues, la totalidad de la formación en la Generalitat en materia 2.0 asciende a 36 acciones formativas, con 344 horas y 1.050 alumnos (ver tabla 1).

Tabla 1. Formación en redes y repositorios sociales en la Generalitat de Cataluña 2010-2013 (*)

	EAPC para personal de la Generalitat			EAPC para personal de administraciones locales			Departamentos de la Generalitat y universidades públicas		
	Acciones	Horas	Alumnos	Acciones	Horas	Alumnos	Acciones	Horas	Alumnos
2013	2	10	120	3	30	100	14	101	263
2012	0	0	0	1	20	18	17	142	451
2011	7	70	132	5	70	136	13	85	296
2010	1	8	18	1	20	18	2	16	40
TOTAL	**10**	**88**	**270**	**10**	**140**	**272**	**36**	**344**	**1.050**

Fuente: EAPC, Memoria 2012. Elaboración propia. (*) Primer semestre de 2013.

La EAPC ofrece, en formato *e-learning*, dos acciones formativas relacionadas con las redes sociales en las administraciones públicas que pueden ser impartidas por la

propia EAPC, por otros departamentos de la Generalitat o por otras administraciones catalanas.

La EAPC ha organizado en 2013 cuatro jornadas descentralizadas en sus delegaciones territoriales con temática exclusiva sobre redes sociales en el sector público y herramientas colaborativas aplicables al puesto de trabajo. Estas cuatro jornadas se han llevado a cabo a partir de una detección de necesidades a finales de 2012 en que el personal al servicio de las administraciones públicas en el territorio hizo hincapié en la necesidad de ser formado en estos contenidos.

En la modalidad de formación no presencial (*e-learning*), además de la creciente apuesta de la EAPC por esta modalidad de formación, que al hacerse extensiva a los departamentos de la Generalitat de Cataluña ha comportando un incremento pasando de una oferta del 22,60% en 2011 al 27,34% en 2012 del total de actividades del Plan de Formación, hay otros dos elementos importantes. Por un lado, la publicación de los materiales formativos en abierto para consulta pública en línea –en multiformato para facilitar su consulta– y la creación de un equipo de profesionales externos a la EAPC pero bajo su tutela y seguimiento: los dinamizadores del aprendizaje virtual (DAV). Estos profesionales tienen como finalidad servir de apoyo a la EAPC y los departamentos en la creación de las actividades virtuales, así como a los equipos que ejercen la docencia y también al alumnado. De esta manera, con estos profesionales externos la EAPC se ha garantizado la capacidad de un crecimiento cualitativo y cuantitativo muy elevado sin que ello dependa de los recursos propios de la EAPC; para ello se llevó a cabo una convocatoria pública de selección en 2010 y en 2013 se está realizando la segunda selección pública para ampliar el equipo de DAV.

Respecto a la formación de directivos públicos se ofrecen diversos servicios y productos digitales, en primer lugar el ya comentado “Espai de la direcció pública” como herramienta digital colaborativa; en segundo lugar, *Escola Innovació. Butlletí de la Funció Directiva*, publicación trimestral con contenidos para directivos públicos que pasó de formato en papel y digital a una versión digital incorporando, además, en 2013 entrevistas publicadas en el canal YouTube de la EAPC como complemento al formato digital y que en la edición de julio de 2013 estrena la opción de descarga “epub” para dispositivos móviles. En tercer lugar se ha incorporado a la formación personalizada la del tipo de entrenamiento individual (*coaching*) para directivos públicos en materia de redes sociales, un entrenamiento personalizado para que estos directivos puedan explotar al máximo el 2.0 en las administraciones públicas de un modo corporativo y coordinado.

Finalmente, en relación con la formación, hay que hacer referencia a las redes sociales y herramientas digitales corporativas que se han utilizado en la gestión de la formación. Como ya se ha indicado, una de las acciones de la EAPC es la innovación en la formación y en la gestión de la misma, por lo que la incorporación de estas herramientas ha sido relevante. Básicamente se han utilizado dos instrumentos: en primer lugar, la plataforma corporativa de la Generalitat de Cataluña “e-Catalunya”, para la gestión de equipos responsables de formación, tanto de la ya mencionada Comisión Técnica de Responsables de Formación, como para equipos similares descentralizados en el territorio, gestionados por las diferentes delegaciones territoriales de la EAPC; también se ha utilizado esta plataforma para la gestión de proyectos formativos puntuales o para la coordinación de equipos docentes a través de comunidades de prácticas (CoP).

El uso de esta plataforma como herramienta de colaboración ha llegado, incluso, a órganos de dirección de la institución, siendo la herramienta de gestión utilizada por el Consejo Rector de la EAPC, máximo órgano de control de la Escola. Igualmente ha sido utilizada con finalidades de repositorio de documentación formativa, destacando el uso que se le ha dado en los cursos selectivos de funcionarios habilitados de los entes locales cuyo proceso de selección lleva a cabo la EAPC incluida la formación selectiva.

El segundo instrumento empleado, desde el verano de 2013, ha sido la creación de un segundo canal Delicious, todavía en versión beta, a utilizar por los servicios de formación de la EAPC para compartir enlaces propios y externos con unidades de gestión de la formación de todas las administraciones catalanas. Esta es una muestra de cómo se incorporan las redes sociales, en este caso un repositorio social, en las herramientas de trabajo de la EAPC y de cómo éstas se comparten con otras administraciones públicas.

En el ámbito de las publicaciones y la investigación e innovación en gestión pública se han desarrollado diferentes acciones. En el caso de las publicaciones, actualmente la inmensa mayoría de libros editados por la EAPC se ofrece en formato digital. Respecto de las publicaciones que se editaron inicialmente en formato único papel se ha gestionado con los autores los derechos de autor para ser publicados en formato digital, más recientemente las publicaciones ya se hicieron en doble formato (papel y digital) y actualmente son excepcionales las publicaciones que tienen su versión en papel, siendo todas ellas en formato digital. Cabe destacar que en los últimos años la EAPC ha iniciado algunas de sus colecciones para ser publicadas exclusivamente en formato digital: “Col·lecció Estudis de Recerca Digitals”, “Col·lecció Obres Digitals”, “Col·lecció Documents de Treball EAPC” y “Col·lecció Eines per als Recursos Humans”.

Finalmente, respecto a las publicaciones cabe destacar las dos revistas que edita la EAPC, *Revista Catalana de Dret Públic* y *Revista de Llengua i Dret*, ambas con más de 25 años de publicación ininterrumpida y que desde diciembre de 2012 se publican exclusivamente en formato digital, a través de una plataforma de amplia utilización en el ámbito de las revistas científicas, Open Journal System (OJS)[14], pese a que en los últimos años ya se había combinado la publicación en papel y digital. Asimismo, la *Revista Catalana de Dret Públic* se ha dotado desde enero de 2013 con un blog, gestionado desde la EAPC pero con contenidos coordinados por el Consejo de Redacción de la revista con el objetivo de publicar contenidos jurídicos en los períodos en los que no se publica la misma (tiene periodicidad semestral) y mejorar su difusión, como producto principal, y el blog como un buen complemento informativo con comentarios breves sobre actualidad jurídica, publicaciones, recensiones de jornadas, etc.

La investigación subvencionada por la EAPC se ha publicado en formato digital con la finalidad de poder incrementar la difusión de los trabajos de investigación en el ámbito del sector público y también entre el sector académico y universitario.

Paralelamente a la actuación ordinaria de la organización y especialmente en materia

[14] Open Journal Systems (OJS) es un sistema de administración y publicación de revistas y documentos periódicos (seriadas) en Internet. El sistema está diseñado para reducir el tiempo y energías dedicadas al manejo exhaustivo de las tareas que involucra la edición de una publicación seriada. Este sistema permite un manejo eficiente y unificado del proceso editorial, con esto se intenta acelerar el acceso en la difusión de contenidos e investigación producido por las universidades y centros de investigación productores del conocimiento. Asimismo, busca consolidarse como una herramienta con innovaciones que permite el acceso al texto completo de los documentos publicados.

de redes sociales, repositorios sociales y en materia digital, la EAPC ha participado en los últimos años en diferentes congresos y jornadas, nacionales e internacionales, en los que se han difundido las acciones realizadas por la organización sobre formación informal a directivos públicos con herramientas colaborativas virtuales, formación en modalidad *e-learning*, modelos de gestión y metodologías en la formación en los que las herramientas digitales son utilizadas como complemento. Gracias al uso de herramientas 2.0, la EAPC ha obtenido reconocimientos como el concedido por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) en 2011 por el uso del wiki como solución eficaz para el trabajo en equipo y en la edición de materiales formativos.

De forma transversal, la EAPC ha tenido que trabajar elementos que facilitan esta gestión hacia una EAPC digital 2.0: los derechos de imagen y los derechos de autor. Los derechos de imagen se gestionaban anteriormente, en contadas ocasiones y grandes eventos de la institución, cuando se fotografiaba a los protagonistas de grandes jornadas formativas; el hecho de emitir en directo las jornadas y su posterior difusión por medio de Internet (a través de la página web y del canal YouTube) ha comportado un mayor y mejor tratamiento de los derechos de imagen relacionados con la protección de datos personales, con lo que se han tenido que modificar las condiciones de autorización de los ponentes y otras personas que aparecen en vídeos y otros materiales audiovisuales.

Respecto a la propiedad intelectual, la EAPC ha optado por gestionar todos los documentos (materiales formativos propios y de docentes contratados, publicaciones y materiales audiovisuales) bajo licencias *Creative Commons*[15]. La licencia utilizada es de reconocimiento (*Atribution*), no comercial (*Non commercial*) y sin obra derivada (*No Derivate Works*), de modo que deberá citarse a los autores de la publicación y también a la Escola como editora.

Una de las muestras de la gestión de los contenidos de la EAPC en formato abierto y digital se puso de manifiesto en la aportación de la institución a la Open Access Week 2013[16] en la que la EAPC indicaba qué materiales estaban libremente a disposición de usuarios y ciudadanía en general.

4 Conclusiones y perspectivas de futuro

La evaluación de los resultados obtenidos en relación con el uso de las redes sociales en beneficio de los objetivos de la EAPC resulta, actualmente, difícil de medir, ya que no existen mecanismos de cálculo de impacto entre las acciones 2.0 y los objetivos determinados anteriormente, lo cual significa que no se puede concluir que conseguir los objetivos generales de la organización ni los particulares de la eapc 2.0 se deba de forma exclusiva a la acción de las redes y repositorios sociales.

[15] Las licencias *Creative Commons* son varias licencias de copyright (derechos de autor) publicadas el 16 de diciembre de 2002 por *Creative Commons*, una corporación sin ánimo de lucro de los Estados Unidos fundada en 2001. Las licencias *Creative Commons* están de momento disponibles en 43 jurisdicciones diferentes de todo el mundo, junto con otras 19 más en desarrollo. Las licencias para jurisdicciones fuera de los Estados Unidos están bajo la competencia de Creative Commons International.

[16] La EAPC y la Semana internacional del acceso abierto: http://www20.gencat.cat/portal/site/eapc/tem.05e81c2bd2a160f5272a63a7b0c0e1a0/?vgnextoid=793e6b3c40f45210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnextchannel=793e6b3c40f45210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnextfmt=detall&contentid=00163a022329a310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD.

En todo caso hay dos tipos de elementos que pueden utilizarse para observar los resultados obtenidos: por un lado, los datos absolutos (número de seguidores en cada red social, número de visitas/visualizaciones, etc.) y los datos de tipo “interacción”; estos segundos aportan un valor añadido y son los que estarían relacionados con el interés de los usuarios por los contenidos de la eapc 2.0, la interacción con la organización en aquellas redes sociales que lo permiten y la difusión de los elementos difundidos por las redes sociales de la EAPC (retuits, comparticiones, etc.) (ver tabla 2).

En un documento publicado por el Gobierno de Canadá (2011) se establecen algunas recomendaciones referidas a los sistemas de evaluación y medida de las iniciativas 2.0. En concreto el citado documento indica que “es recomendable que los departamentos realicen evaluaciones de todas las iniciativas 2.0 en intervalos regulares, de forma apropiada al ritmo y naturaleza de las interacciones”.

Estos datos son recopilados por la Dirección General de Atención Ciudadana y Difusión de la Generalitat de Cataluña, que de forma mensual facilita los datos, concretamente en los casos de Facebook, Twitter y YouTube.

Tabla 2. Redes y repositorios sociales hasta octubre de 2013

Red/repositorio social	Concepto	Número
Twitter	Seguidores	1.659
	Tuits	3.589
	Retuits	2.269
	Menciones	928
	Clics a enlaces publicados	8.293
Facebook	Seguidores	789
	Entradas	909
	Visitas	5.479
	Impresiones	325.996
	Interacciones (me gusta + comentarios + comparticiones)	910
YouTube	Vídeos publicados	144
	Visualizaciones	3.326

Fuente: EAPC. Elaboración propia.

En cuanto al interés generado por eapc Facebook y eapc Twitter, la EAPC ha elaborado un indicador que mide, de forma conjunta, el interés de estas redes sociales a partir del número de interacciones de diferente tipo en relación con el número de elementos publicados; el objetivo para la EAPC es obtener resultados por encima de 1. El resultado obtenido con este indicador es de 2,1.

La fórmula utilizada es la siguiente:

[(retuits + menciones + clics a enlaces publicados) / tuits] + [(interacciones en Facebook / entradas en Facebook)] / 2

En relación con el objetivo de internacionalización de la organización cabe destacar que más del 5% de visitas de la página web son internacionales (Memoria EAPC, 2012), teniendo en cuenta que todo el contenido de la web se ofrece en catalán; del mismo modo, alrededor del 6% de seguidores de Facebook son internacionales (agosto 2013), alrededor del 15% de visitantes del blog de la *Revista Catalana de Dret Públic* son de fuera del Estado español (2013) y representan el 25% de los seguidores del perfil de Twitter[17].

Más allá de los resultados obtenidos hasta el momento la organización se plantea retos de futuro, en algunos casos para mejorar los ya existentes y en otros son nuevas propuestas para el futuro más inmediato. Los resultados generales se pueden considerar positivos a grandes rasgos; se ha conseguido iniciar la gran mayoría de los objetivos estratégicos fijados y ello en un plazo muy breve de tiempo, menos de tres años. Pese a todo, hay que tener en cuenta algunos aspectos que se deben convertir en elementos de mejora y retos de un presente o futuro a corto plazo.

1. **No todas las redes y los repositorios sociales han obtenido los mismos niveles de éxito.** Así, por poner un ejemplo, los resultados del blog corporativo no han sido los mismos que los del blog de la *Revista Catalana de Dret Públic*, con lo que se deberá plantear o bien un cambio de orientación del primero, incluso su cierre, o bien especializar la presencia en blogs a través de revistas científicas.

2. Los resultados en redes y repositorios sociales no finalizan nunca, por lo que **es necesaria una continua adaptación a las necesidades del usuario, también de las herramientas a utilizar y del modo de hacerlo.**

3. Pese a que la EAPC ha adquirido las redes sociales y los contenidos digitales como metodología de trabajo, de gestión de la formación y como soporte de los contenidos formativos, uno de los retos de futuro es que **los materiales formativos utilizados en la Generalitat de Cataluña tanto en las actividades realizadas en la propia EAPC como aquellas que promueva la institución sean en formato digital.**

4. En relación con las metodologías docentes utilizadas será necesaria la **incorporación de las redes sociales como herramientas de relación y formación entre los equipos docentes y el alumnado,** bajo la coordinación de la EAPC para garantizar criterios cualitativos y corporativos. En este sentido cabe destacar, a modo de ejemplo, que la EAPC ya lleva a cabo, en parte, esta tarea siendo un referente en creación de cursos virtuales sobre diferentes contenidos (Clar, 2013: 101-117); pero no debe ser la única, el objetivo debe ser que los docentes de la EAPC y por extensión de la Generalitat de Cataluña sean capaces de ser "docentes 2.0", dejar de lado la separación entre formación presencial, semipresencial y no presencial (Peña y otros, 2006), para incorporar las herramientas 2.0 en los procesos formativos y de relación entre el alumnado, del mismo modo que ya está utilizándose en la formación obligatoria en escuelas o institutos y en universidades (Delgado y otros, 2009).

5. La EAPC, con la aparición del fenómeno de los MOOC[18], entre otros, **deberá valorar**

[17] "Twitter de l'EAPC – Balanç als 1000 seguidors": http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/LEscola/Xarxes%20 socials/balanc_twitter_1000.pdf.

[18] MOOC, acrónimo en inglés de Massive Open Online Course, es una modalidad de educación abierta, la cual se observa en cursos de pregrado ofrecidos gratuitamente a través de plataformas educativas en Internet y cuya filosofía

la viabilidad y oportunidad de apostar por productos digitales novedosos, como culminación de la formación en modalidad *e-learning* que ya se ofrece y como punto siguiente a la apertura ya ofrecida de los materiales de las acciones formativas en línea.

6. Respecto a las publicaciones e investigaciones subvencionadas, se deberían **mejorar las difusiones en entornos especializados.** Estas acciones también tendrían que desarrollarse en las revistas jurídicas especializadas que la Escola edita con el objetivo de conseguir un posicionamiento más destacado en el ámbito de las publicaciones científicas de referencia.

En cuanto al modelo de gestión de las redes y repositorios sociales y contenidos digitales, es **necesario medir el impacto de las acciones 2.0 que la EAPC impulsa**, pese a que el coste de las acciones de este tipo son muy bajos y no hay necesidad de una mayor inversión; en este sentido es necesario medir el impacto directo en el cumplimiento de los objetivos de forma cuantitativa. A pesar de que actualmente se valoran positivamente las percepciones sobre el impacto de la acción del 2.0 y su gestión en la organización, se debe tener en cuenta la necesidad de mostrar resultados contrastados, cuantificables y comparables a través de indicadores que sean capaces de medir la relación entre las acciones desarrolladas y el impacto real de estas en la consecución de los objetivos.

En definitiva, la EAPC ha llevado a cabo una tarea en los últimos tres años muy destacable, transformándose una institución fundada a principios del siglo XX en una organización digital del siglo XXI. Cabe hacer una adaptación de la frase del fundador de la EAPC, Enric Prat de la Riba: "*La força de les nostres idees les mesurarà el temps*"[19], de modo que el punto final no debe ser que la EAPC sea 2.0 o 3.0 sino que con el ejercicio de sus competencias y de un modo innovador contribuya a la mejora del sector público catalán, a la creación de recursos digitales de calidad y, en último término, a conseguir el objetivo primigenio de la EAPC: la prestación de servicios públicos de calidad que conlleven la satisfacción de la ciudadanía y todo ello aprovechando las herramientas que la tecnología ponga a disposición de la ciudadanía y de las organizaciones.

Referencias bibliográficas

Blog de la *Revista Catalana de Dret Públic*. Consultable en: http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/.

Capdevila, C. (2012). "VI Jornada sobre formació oberta a les administracions publiques: obrir i difondre continguts". Consultable en: http://www.youtube.com/watch?v=qebaKdAiEDA.

Clar, Marta (2013). "Nuevas necesidades, diferentes soluciones, elaboración de un curso virtual de autoaprendizaje en el ámbito jurídico", en Buenas prácticas docentes en el uso de las TIC en el ámbito del derecho. Universitat Oberta de Catalunya.

es la liberación del conocimiento para que este llegue a un público más amplio.

[19] Traducción: "La fuerza de nuestras ideas las medirá el tiempo"

Creative Commons Catalunya. Consultable en: http://cat.creativecommons.org.

Delgado, A.; Pons, À. et al. (2009). "Utilitats dels blocs, wikis i xarxes socials per a una docència 2.0". Consultable en: http://servidorti.uib.es/adelaida/CIVE/completCIVE.pdf.

eapc blog. Consultable en: http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc/.

eapc Delicious. Consultable en: http://delicious.com/eapccat.

eapc Facebook. Consultable en: http://www.facebook.com/eapccat.

eapc SlideShare. Consultable en http://www.slideshare.net/eapccat.

eapc Twitter. Consultable en: http://www.twitter.com/eapccat.

eapc YouTube. Consultable en: http://www.youtube.com/eapccat.

Escola d'Administració Pública de Catalunya. Consultable en: http://www.eapc.cat.

Escola d'Administració Pública de Catalunya. "Aula virtual". Consultable en: http://virtual.eapc.cat/.

Escola d'Administració Pública de Catalunya. Escola Innovació. Butlletí de la Funció Directiva. Consultable en: Escola Innovació. Butlletí de la Funció Directiva.

Escola d'Administració Pública de Catalunya (2010). "Espai de la direcció pública". Consultable en: http://www.gencat.cat/eapc/edp.

Escola d'Administració Pública de Catalunya. (2013). Memòria Escola d'Administració Pública de Catalunya 2012.

Escola d'Administració Pública de Catalunya. "Portal de e-Catalunya". Consultable en: http://ecatalunya.gencat.cat/portal/faces/public/eapc/.

Escola d'Administració Pública de Catalunya. Revista Catalana de Dret Públic. Consultable en: http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp.

Escola d'Administració Pública de Catalunya. Revista de Llengua i Dret – Journal of Language and Law. Consultable en: http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld.

Generalitat de Cataluña (2012). Guía de usos y estilo de las redes sociales en la Generalitat de Cataluña. Consultable en: http://www.gencat.cat/xarxessocials/ca/guia-usos-estil.html.

Gouvernement du Canada (2011). Guideline for External Use of Web 2.0. Consultable en: http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=24835&section=text.

Jiménez Asensio, R. (2010). "La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?". Revista Vasca de Administraciones Públicas, 87-88, pp. 637-688.

Martínez Marín, Jesús y Vives Leal, Núria (coord.) (2011). Treballa diferent. Xarxes corporatives i comunitats professionals. Consultable en:

http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Home/Departament/Publicacions/Publicacions%20per%20temes/Gesti%C3%B3%20del%20c.oneixement/treballa_diferent.pdf.

Moodle. Consultable en: https://moodle.org.

Palomar, J. y Xirau, J. (2012). "Redes sociales para directivos públicos: el caso edp". Congreso Internacional EDO 2012, Barcelona. Consultable en: http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Biblioteca/Recursos/docs_EAPC/Altres_jornades/II%20congres%20EDO%202012/ponencies/ponencia_EDO_edp.pdf.

Peña, I.; Córcoles, C. et al. (2006). "El profesor 2.0: docencia e investigación desde la Red", en UOC Papers. Revista sobre la sociedad del conocimiento. Universitat Oberta de Catalunya. Consultable en: http://www.uoc.edu/uocpapers/3/dt/esp/pena_corcoles_casado.pdf.

Sloep, P. y Berlanga, A. (2011). "Redes de aprendizaje, aprendizaje en red". Revista Científica de Educomunicación, 37, pp. 55-64.

Wikipedia. La enciclopedia libre. Consultable en: http://es.wikipedia.org.

Wildavsky, Aaron (1989). "A cultural theory of leadership", en Brian D. Jones (ed.), Leadership and politics: new perspectives in Political Science. Lawrence: Kansas Univ. Press.

Xirau, J. (2001). "Formación de directivos públicos en administraciones locales y regionales: el caso de Cataluña". Congreso del CLAD 2001, Buenos Aires.

Resumen biográfico de autores/as

(por orden alfabético)

Sor Arteaga Juárez

Ha desarrollado su carrera como abogada especialista en derecho de las telecomunicaciones, nuevas tecnologías y administración electrónica, en el sector público y privado, en temas relacionados con seguridad de la información, protección de datos, cumplimiento normativo, propiedad industrial e intelectual, contratos tecnológicos, comercio electrónico, regulación en telecomunicaciones, derecho de la competencia, consumo, eFirma, DNIe, eGobernanza, eAdministración, eGovernment, participación ciudadana y contratación pública. Cuenta con un máster en Derecho de las Telecomunicaciones y TIC en la Universidad Carlos III de Madrid. DEA en Gobierno y Administración Pública en la Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Diploma de estudios avanzados en Derecho Constitucional y licenciatura en Derecho y Administración de Empresa. Asimismo, es doctorando e investigadora en la Universidad San Pablo - CEU (Madrid). Ha sido asesora legal de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Venezuela (CONATEL), responsable del departamento jurídico en Gnet (operador de telecomunicaciones en España) y actualmente es socia-responsable del Departamento de Nuevas Tecnologías, Telecomunicaciones y Administración Electrónica de la firma LeQuid (España).

Twitter: @sorarteaga E-mail: sor.arteaga@ceu.es

Joan Balcells

Profesor de Ciencia Política en la Universitat Oberta de Catalunya. Miembro del grupo de investigación eGobernanza: Administración y Democracia Electrónica (GADE), centrado en el análisis y la evaluación del impacto de las TIC en los ciudadanos y las instituciones políticas.

E-mail: jbalcells@uoc.edu

J. Ignacio Criado

Es profesor-investigador en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y cofundador de NovaGob, la red social de la Administración pública (www.novagob.org). Es licenciado (premio nacional extraordinario) y doctor europeo en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Ortega y Gasset (premio extraordinario de doctorado, premio INAP a la mejor investigación sobre Administración pública y AECPA a la mejor tesis doctoral de Ciencia Política). Ha sido investigador visitante en varias instituciones académicas, visiting fellow en el Oxford Internet Institute, University of Oxford, postdoctoral visiting scholar en el Center for Technology in Government, State University of New York (SUNY at Albany), así como profesor visitante en el CIDE y el Colegio de México. Sus libros, capítulos y artículos han aparecido en las editoriales más prestigiosas a nivel internacional y ha recibido diversos premios de investigación. Su actividad se centra en el impacto de las tecnologías en el gobierno, la gestión y las políticas públicas.

Twitter: @jicriado

Mercedes Díaz García

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Candidata a doctor con el proyecto de tesis doctoral “Implicaciones políticas y jurídicas de las redes sociales en las universidades públicas españolas”. Máster en Práctica Jurídica y Procedimiento realizado en el Centro de Estudios Financieros y especialista en derecho de las comunicaciones y tecnologías de la información (curso realizado en el Grupo Recoletos). Ha participado y asistido a múltiples cursos y seminarios sobre protección de datos e impartido cursos sobre estas materias. Publicaciones en el ámbito del derecho universitario. Abogada en ejercicio del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde el año 1994 y letrada de la Asesoría Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid desde el año 2008.

Twitter: @mercedesdiazga4 E-mail: mercedes.diaz@uam.es

Javier Estebaranz González

Es doctorando en Comunicación Audiovisual (UPV/EHU), máster en Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (UNED). Ha participado en el diseño y gestión de campañas de promoción de la sociedad de la información. Actualmente es técnico en Gestión de la Información en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Twitter: @banetti E-mail: javier.estebaranz@gmail.com

Albert Padró-Solanet

Profesor de Ciencia Política en la Universitat Oberta de Catalunya. Miembro del grupo de investigación eGobernanza: Administración y Democracia Electrónica (GADE), centrado en el análisis y la evaluación del impacto de las TIC en los ciudadanos y las instituciones políticas.

E-mail: apadro_solanet@uoc.edu

Jesús Palomar i Baget

Técnico del Área de Tecnologías y Gestión del Conocimiento de la Escola d'Administració Pública de Catalunya. Doctorando en Ciencia Política por la Universitat de Barcelona (UB), máster en Gestión Pública Avanzada (UB), posgrado en Administración Electrónica (Universitat Oberta de Catalunya), licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UB) y diplomado en Gestión y Administración Pública (UB). Profesor asociado de la UB en el grado de Ciencias Políticas y de la Administración en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Docente en la Generalitat de Catalunya, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, Diputació de Barcelona y Diputació de Tarragona en redes sociales y gestión del conocimiento. Community manager de la Facultat de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra. CV completo en: http://www.linkedin.com/pub/jes%C3%BAs-palomar-baget/41/531/532.

Twitter: @jesuspalomar E-mail: jesus.palomar@gmail.com

Mentxu Ramilo Araujo

Es doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (UPV/EHU), máster en Igualdad de Mujeres y Hombres (UPV/EHU) y máster en Gestión Pública (UCM). Ha publicado trabajos sobre los impactos de las TIC en los gobiernos y administraciones públicas, sociedad de la información y del conocimiento, trabajo colaborativo o participación ciudadana. Actualmente es profesional in(ter)dependiente en http://www.enredando.eu.

Twitter: @mentxu09 E-mail: mentxu@gmail.com

Juan Manuel Roa

Es CEO de Govermentia, consultora internacional especializada en el diseño e implementación de campañas y estrategias, focalizada en la mejora de los procesos de gobernanza. Actualmente completa el doctorado en la Universidad de Granada.

Twitter: @JUANMAGROA

Francisco Rojas Martín

Investigador en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y fundador de NovaGob, la red social de la Administración pública. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, con un año en la University of Newscastle upon Tyne. Máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid y máster en Dirección y Gestión Pública por la Escuela de Administración Pública del Grupo Analistas Financieros Internacionales (Madrid).

Twitter: @ffranrojas

Ivan Serrano

Universitat Oberta de Catalunya. Investigador en el IN3 (Internet Interdisciplinary Institute). Miembro del grupo de investigación eGobernanza: Administración y Democracia Electrónica (GADE), centrado en el análisis y la evaluación del impacto de las TIC en los ciudadanos y las instituciones políticas.

E-mail: iserranoba@uoc.edu